Пути совершенствования служебной деятельности участковых инспекторов милиции республики Беларусь

Каразей Олег Георгиевич, начальник Управления профилактики Главного управления охраны правопорядка и профилактики милиции общественной безопасности МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук.

Добриян Сергей Васильевич, начальник кафедры административного права и управления органами внутренних дел Академии МВД Республики Беларусь, кандидат юридических наук, доцент.

В статье раскрываются основные проблемы служебной деятельности участковых инспекторов милиции органов внутренних дел Республики Беларусь и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: участковый инспектор милиции, профилактическая работа, выявление и пресечение административных правонарушений, привод, профилактический учет.

Means of improvement of official activities of local police officers of the Republic of Belarus

O.G. Karazej, S.V. Dobriyan

The article concerns the main problems of official activities of local police officers of the agencies of internal affairs of the Republic of Belarus and proposes the ways of solution thereof.

Key words: local police officer, preventive maintenance, detection and prosecution of administrative legal violations, detention, prevention record.

В настоящее время на милицию различными нормативными правовыми актами, а также поручениями вышестоящих государственных органов возлагаются несвойственные функции, противоречащие назначению ОВД, которыми в соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона

Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. "Об органах внутренних дел Республики Беларусь" (далее - Закон) являются: борьба с преступностью, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Следует отметить, что значительную часть не свойственных ОВД обязанностей выполняют участковые инспекторы милиции. Данное обстоятельство не позволяет качественно осуществлять профилактическую работу, своевременно выявлять и принимать необходимые меры по устранению причин правонарушений и условий, способствующих их совершению.

Служба участковых инспекторов милиции является одним из ключевых звеньев в системе органов внутренних дел Республики Беларусь (далее - ОВД), выполняющих основную нагрузку по реализации милицейских функций. В среднем в течение одного календарного месяца участковый инспектор милиции осуществляет следующие виды работ:

- свыше 30 раз 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. Далеко не во всех случаях проверка поступивших заявлений и сообщений в дальнейшем будет осуществляться участковым инспектором милиции. **Например**, следователем будет принято решение о возбуждении уголовного дела на месте происшествия, однако временные затраты на осуществление данной работы в среднем составляют 1 - 3 часа на один выезд;
- рассматривает более 30 заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях, обращений граждан. Необходимо отметить, что разрешение отдельных из них требует проведения комплекса проверочных мероприятий и составления значительного количества процессуальных документов, временные затраты могут составить от 1 часа до нескольких рабочих дней;
- осуществляет профилактическую работу с 50 гражданами, состоящими на различных учетах ОВД, в т.ч. ранее судимыми, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, в состоянии алкогольного опьянения: проводятся профилактические беседы, выносятся официальные предупреждения о недопустимости противоправного поведения, оказывается содействие в трудоустройстве, обеспечивается контроль по месту жительства и работы, готовятся материалы для решения вопросов об ограничении дееспособности, направлении в лечебно-трудовые профилактории. Для проведения данной работы

требуется от 15 минут (профилактическая беседа) до нескольких рабочих дней (подготовка материалов для направления в лечебно-трудовые профилактории).

Помимо выполнения своих непосредственных задач участковые инспекторы милиции оказывают содействие другим подразделениям ОВД в реализации фактически всех стоящих перед ними задач.

С целью повышения эффективности выполнения задач, стоящих перед участковыми инспекторами милиции, полагаем необходимым реализовать следующие мероприятия.

1. Определить исчерпывающий перечень задач ОВД.

Закрепленная в настоящее время в ст. 2 Закона задача ОВД по защите жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, обеспечению их личной и имущественной безопасности, защите прав и законных интересов организаций нуждается в конкретизации, поскольку в действующей редакции может трактоваться предельно широко.

Это не позволяет провести четкое разграничение компетенции ОВД и иных государственных органов (организаций), деятельность которых также носит "правоохранительный" характер (например, суды, юридические консультации, общества защиты прав потребителей и т.д.).

Например, Планом мероприятий по предупреждению заноса и распространения африканской чумы свиней на территории Республики Беларусь в 2011 - 2015 гг., утвержденным 17.03.2011 заместителем премьер-министра Республики Беларусь, на ОВД возложена обязанность по реализации профилактических мероприятий и защите территории Республики от завоза и заноса африканской чумы свиней.

Указанная деятельность требует специальных познаний, противоречит назначению ОВД и отвлекает сотрудников от выполнения основных задач. Данной работой должны заниматься работники подчиненных подразделений Министерства сельского хозяйства и продовольствия, Министерства здравоохранения.

В соответствии с Планом мероприятий по обеспечению пожарной и промышленной безопасности на ОВД возложены обязанности по реализации профилактических мероприятий по предупреждению гибели людей в результате пожаров.

Однако сотрудники ОВД не имеют специальных познаний в области правил установки и эксплуатации электросетей, газового и печного отопления. В соответствии с законодательством выявление причин и условий возникновения чрезвычайных ситуаций, а также принятие мер по их устранению является задачей органов и подразделений по чрезвычайным ситуациям.

Учитывая вышеизложенное, предлагается определить основной задачей ОВД защиту жизни, здоровья, чести, достоинства, прав, свобод и законных интересов граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных и иных противоправных посягательств, обеспечение их личной и имущественной безопасности, защиту прав и законных интересов организаций от преступных и иных противоправных посягательств.

В данной редакции норма абзаца 2 будет согласовываться с положениями абзацев 3 и 4 ч. 1 ст. 2 Закона, в которых речь идет о защите интересов общества и государства, защите собственности от преступных и иных противоправных посягательств.

В соответствии с указанной статьей на ОВД законодательными актами Республики Беларусь могут быть возложены иные задачи. В этой связи предлагается предусмотреть в Законе исчерпывающий перечень случаев и форм оказания ОВД содействия государственным органам и иным организациям в реализации возложенных на них обязанностей.

Например, в ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 07.02.2011 N 3-ФЗ (в ред. от 05.04.2013) "О полиции" перечислен исчерпывающий перечень обязанностей полиции (41 пункт); ч. 2 указанной статьи гласит: "Иные обязанности могут быть возложены на полицию только путем внесения изменений в настоящий Федеральный закон".

2. Освободить ОВД от участия в мероприятиях по установлению местонахождения граждан, подлежащих призыву на воинскую службу, вручению им повесток военного комиссариата.

Согласно абзацу 4 ч. 3 ст. 9 Закона Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. "О воинской обязанности и воинской службе" должностные лица ОВД обязаны принимать по письменным обращениям военных комиссаров меры по установлению местонахождения граждан, подлежащих призыву на воинскую службу и вручению им повесток военного комиссариата для прибытия в военный комиссариат в случае невыполнения ими обязанностей, причины которого не установлены.

Ежегодно ОВД рассматривают свыше 20 тыс. указанных обращений военных комиссаров, при этом проверяют призывника по учетам ОВД, посещают его место жительства, записывают объяснения родственников и соседей, вручают повестки военных комиссариатов.

Вместе с тем следует отметить, что в соответствии с действующим законодательством ОВД при выполнении указанных задач не могут применять методы и средства оперативно-розыскной деятельности, проводить следственные и другие процессуальные действия, беспрепятственно входить в жилые помещения и иные законные владения граждан, т.к. в данном случае речь не идет о совершении преступления.

При этом, выполняя данную задачу, сотрудники ОВД не только выполняют функции почтальона, но и ограничены его правами. Таким образом, ОВД не обладают более широкими возможностями по установлению местонахождения лиц, уклоняющихся от призыва на военную службу, и вручению им повесток, чем военные комиссариаты. Фактически установление местонахождения граждан, не прибывших в военный комиссариат, заключается в посещении их по месту жительства, где и происходит вручение повестки военного комиссариата. Данную функцию могут выполнять и сами работники комиссариатов, в т.ч. в рамках административного процесса. На практике же работники военных комиссариатов не принимают мер к вручению повесток, административный процесс не начинают, а направляют соответствующие запросы в ОВД.

По нашему мнению, для урегулирования существующей проблемы необходимо из ч. 3 ст. 9 Закона "О воинской обязанности и воинской службе" исключить абзац четвертый. В таком случае меры к установлению местонахождения военнообязанных будут принимать сами военные комиссариаты. При обнаружении признаков административного правонарушения, предусмотренного ст. 25.1 "Неявка в военный комиссариат" Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь (далее - КоАП), ими же будет начинаться административный процесс, т.к. протоколы об административных правонарушениях имеют право составлять только уполномоченные на то должностные лица районных (городских) военных комиссариатов, органов Министерства обороны Республики Беларусь. В необходимых случаях в рамках административного процесса будут приниматься процессуальные решения об административном задержании, приводе правонарушителя, которые будут исполнять сотрудники ОВД.

В случае если неявка в военный комиссариат воспрепятствовала принятию и (или) реализации решения призывной комиссии (военного комиссара) об исполнении

гражданином воинской обязанности, ОВД в соответствии с подп. "а" п. 2 ст. 12 Закона Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. "Об оперативно-розыскной деятельности" имеют основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, направленных на установление местонахождения таких лиц, в связи с наличием в их действиях признаков преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 435 "Уклонение от мероприятий призыва на воинскую службу" Уголовного кодекса Республики Беларусь.

3. Сократить перечень статей КоАП, протоколы об административных правонарушениях по которым вправе составлять уполномоченные должностные лица ОВД.

В соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 3.30 Процессуально-исполнительного кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее - ПИКоАП) ОВД наделены правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных 148 статьями КоАП. Вместе с тем следует отметить, что возложение на ОВД обязанности по соблюдению законодательства в сферах торговли, пожарной безопасности, функционирования средств массовой информации, обращения с животными, охраны атмосферного воздуха, животного и растительного мира, благоустройства и содержания населенных пунктов и т.п. противоречит назначению ОВД, ведет к отвлечению сил и средств от выполнения основных задач.

В 2012 г. ОВД по таким статьям (ст. 9.24, ч. 8 ст. 12.17, ст. 15.9, ч. 3 ст. 15.22, ст. 15.26, ст. 15.29, ст. 15.30, ст. 15.32, ст. 15.35, ст. 15.37, ч. 1 ст. 15.47, ст. 15.58, ст. 15.63, ст. 18.7, ст. 18.8, ст. 21.14, ст. 21.15, ст. 22.9, ст. 23.15, ст. 23.30, ст. 23.39) составлено 13,9 тыс. протоколов об административных правонарушениях (участковыми инспекторами милиции 9,4 тыс., или 68%), или 30% от общего количества соответствующих протоколов (46 тыс.), составленных всеми уполномоченными органами.

Следует отметить, что исключение из перечня административных правонарушений, протоколы по которым вправе составлять ОВД, указанных составов административных правонарушений не означает, что виновные смогут избегать ответственности ввиду отсутствия у ОВД возможности применять меры административного принуждения в отношении правонарушителей.

В соответствии с абзацем вторым ст. 8.3 ПИКоАП должностные лица ОВД имеют право осуществлять административное задержание физического лица не только в рамках своей компетенции, но и при выявлении любых административных правонарушений в случае

обращения к ним должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Таким образом, ОВД будут принимать участие в административном процессе по "непрофильным" статьям не постоянно, а только при необходимости оказания содействия компетентным государственным органам в задержании правонарушителя, что позволит сосредоточить основные усилия ОВД на предупреждении, выявлении и пресечении административных правонарушений против здоровья, чести, достоинства человека, общественного порядка и нравственности.

4. Наделить полномочиями по осуществлению приводов должностных лиц других государственных органов.

В соответствии с ч. 5 ст. 130 Уголовно-процессуального кодекса Республики Беларусь, ст. 169 Гражданского процессуального кодекса Республики Беларусь, ч. 4 ст. 8.12 ПИКоАП, ч. 10 ст. 179 Хозяйственного процессуального кодекса Республики Беларусь на ОВД возлагается обязанность по осуществлению в различные государственные органы и суды привода, т.е. принудительного доставления физического лица, не явившегося без уважительной причины по вызову в суд, орган, ведущий уголовный либо административный процесс.

В настоящее время более 70 органов, имеющих право составлять протоколы об административных правонарушениях, вправе поручить ОВД осуществление привода.

Как свидетельствует практика, свыше 65% приводов осуществляется по требованиям судов, более 20% - следственных подразделений, около 15% - иных органов, уполномоченных вести административный процесс, в первую очередь в налоговые органы, районные (городские) военные комиссариаты, районные, городские и областные исполнительные комитеты, администрации районов в городах, органы Комитета государственного контроля Республики Беларусь.

При этом многие из них не прилагают никакого документального подтверждения о том, что соответствующее лицо было надлежащим образом проинформировано о необходимости явки и о том, что оно не явилось без уважительных причин. В результате ежегодно ОВД осуществляют около 80 тыс. приводов в различные государственные органы и суды.

В течение месяца участковым инспектором милиции исполняется до 3 постановлений (определений) органа дознания, следователя, прокурора, судьи, суда, должностного лица органа, ведущего административный процесс, о приводе. И если в городе для этого требуется 2 - 3 часа, то в сельской местности тратится практически целый день и более, если гражданин, подвергаемый приводу, проживает на значительном расстоянии от органа, вынесшего соответствующее постановление, в т.ч. в другой области, что нередко имеет место по уголовным и гражданским делам.

В большинстве случаев исполнение приводов не связано с работой участкового на обслуживаемой территории, т.к. лица доставляются в районные центры (для сельской местности) или в другие районы, на что может затрачиваться целый рабочий день.

Освобождение от данной функции будет способствовать экономии свыше 20 рабочих дней каждого УИМ в течение года, что позволит уделить больше внимания обслуживанию закрепленной территории, в т.ч. установлению деловых контактов с населением, получению значимой для осуществления служебной деятельности информации, проведению предупредительной работы с гражданами, состоящими на профилактическом учете, выявлению правонарушений.

На первоначальном этапе решения проблемы, по нашему мнению, требует проработки вопрос наделения полномочиями и, соответственно, обязанностями должностных лиц органов пограничной службы, военизированной охраны, Военной автомобильной инспекции Вооруженных Сил Республики Беларусь, таможенных органов, органов государственной безопасности, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля Республики Беларусь, Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь по осуществлению приводов по делам об административных правонарушениях, по которым они осуществляют подготовку дел об административных правонарушениях.

В соответствии со ст. 8.3 ПИКоАП вышеуказанные должностные лица уполномочены осуществлять административное задержание физического лица, т.е. фактически кратковременное ограничение свободы физического лица, в отношении которого ведется административный процесс, за совершение им административного правонарушения, доставлять его в орган, ведущий административный процесс, и содержать в данном органе.

По своей сути административное задержание имеет много общего с приводом, в связи с чем представляется целесообразным наделение указанных должностных лиц

соответствующими функциями.

Тем не менее проблему осуществления приводов в полной мере эта мера не снимет, т.к. количество составляемых должностными лицами названных государственных органов протоколов об административных правонарушениях по отношению ко всей административной практике в Республике Беларусь незначительно.

В дальнейшей перспективе видится целесообразным на законодательном уровне рассмотреть вопрос о создании службы судебных приставов, которая обеспечивала бы установленный порядок деятельности судов, исполнение судебных актов, актов других органов и должностных лиц, а также правоприменительные функции, в т.ч. исполнение приводов.

Анализ показал, что Республика Беларусь на сегодняшний день является единственной на постсоветском пространстве страной, в которой судебные исполнители состоят при судах, при этом имеется дуализм не только судебной системы (общие и хозяйственные суды), но и процессуального законодательства (гражданское и хозяйственное), в т.ч. по вопросам принудительного исполнения.

При этом на законодательном уровне вопросы исполнения судебных и иных актов, касающихся практически каждого правоприменителя, гражданина и организации, осуществляющих свою деятельность в нашей стране, во многом остаются нерешенными, и реальное исполнение судебных и иных актов является достаточно сложной проблемой.

В этой связи на первоначальном этапе следует начать подготовку Закона о судебных исполнителях, а также единого кодифицированного акта - Закона об исполнительном производстве, который бы в комплексе регулировал принудительное исполнение судебных постановлений и иных исполнительных документов. После принятия указанных нормативных правовых актов возможно и решение вопроса о передаче ряда функций ОВД службе судебных исполнителей.

5. Сократить основания для постановки граждан на профилактический учет.

После вступления в силу Закона Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. "Об основах деятельности по профилактике правонарушений" органами внутренних дел (участковыми инспекторами милиции) ведется системная работа по профилактике правонарушений, в т.ч. с использованием такого нового с точки зрения законодательного закрепления инструментария, как профилактический учет.

Вместе с тем перечень категорий граждан, которые подлежат профилактическому учету, по нашему мнению, чрезмерно велик, что не позволяет эффективно осуществлять профилактику правонарушений, т.к. это влечет распыление сил и средств, не дает возможности сосредоточить внимание на наиболее опасной категории лиц, требующих профилактического воздействия, большая часть времени затрачивается на ведение документации. Как уже было указано, на одного участкового инспектора милиции в Республике приходится свыше 50 лиц, состоящих на профилактическом учете.

В целях оптимизации предупредительной деятельности ОВД считаем необходимым исключить основания для профилактического учета следующих категорий граждан:

- повторно совершивших в течение года умышленное административное правонарушение, выразившееся в мелком хулиганстве. При этом состав мелкого хулиганства, предусмотренный ст. 17.1 КоАП, сформулирован предельно широко: нецензурная брань в общественном месте, оскорбительное приставание к гражданам и другие умышленные действия, нарушающие общественный порядок, деятельность организаций или спокойствие граждан и выражающиеся в явном неуважении к обществу.

По нашему мнению, не имеет смысла проведение на постоянной основе профилактической работы с гражданами, например с дважды привлекавшимися к административной ответственности за нецензурную ругань в общественном месте. В чем может заключаться такая работа, как определить ее действенность, проверить результаты, не понятно;

- повторно совершивших в течение года умышленное административное правонарушение, выразившееся в мелком хищении. В минувшем году в Беларуси совершено 56 378 краж. Профилактическая работа по рассматриваемому основанию осуществляется с 1,5 тыс. граждан. Следовательно, осуществляя профилактическое воздействие в отношении столь незначительного количества потенциальных преступников, нельзя утверждать об оказании существенного воздействия на улучшение оперативной обстановки, связанной с кражами;
- страдающих психическими расстройствами (заболеваниями) и склонных к противоправному поведению. Понятие "склонность к противоправному поведению" не относится к медицинским критериям, не раскрыто в иных законодательных актах. Встает вопрос: на каком основании врачу-психиатру делать такой вывод? Учитывая, что органы внутренних дел знаниями в области психиатрии не владеют, не понятно,

как организовывать профилактическую работу с рассматриваемой категорией граждан. Применение же профилактического воздействия без учета особенностей заболевания при определенных условиях действительно может привести к совершению со стороны страдающего психическим расстройством гражданина преступления;

- ✔ без определенного места жительства. Проблематично учитывать таких граждан, т.к. они постоянно меняют место пребывания, что делает фактически невозможным проведение с ними профилактической работы.

Однако наиболее проблемным является само основание: никакого правонарушения человеком не совершено. По нашему мнению, в данной ситуации должен применяться не милицейский учет, а оказание помощи человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации. То есть речь идет об отношениях, регулируемых Законом Республики Беларусь от 22 мая 2000 г. "О социальном обслуживании", к реализации которых органы внутренних дел, по сути, отношения не имеют. Так, в соответствии с абзацем пятым ст. 4 указанного Закона одним из основных принципов социального обслуживания является добровольность получения социальных услуг или отказа от них.

Реализация путем внесения изменений и дополнений в законодательные акты обозначенных предложений, по нашему мнению, позволит сосредоточить основные усилия участковых инспекторов милиции на исполнении основных задач ОВД, исключит их отвлечение для решения несвойственных задач. Считаем, что предлагаемые меры позволят максимально приблизить участковых инспекторов милиции к населению, своевременно предупреждать и пресекать правонарушения, на более высоком и качественном уровне осуществлять профилактическую работу непосредственно на обслуживаемой территории.

Литература

1. Об органах внутренних дел Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. N 263-З: в ред. Закона Республики Беларусь от 04.05.2012 N 361-З // "КонсультантПлюс": Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр"; Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2013.
2. Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ "О полиции" // "КонсультантПлюс": Россия. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр"; Национальный центр

правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2013.

3. О воинской обязанности и воинской службе: Закон Республики Беларусь от 5 ноября 1992 г. N 1914-XII: в ред. Закона Республики Беларусь от 22.12.2011 N 328-3 // "КонсультантПлюс": Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр", Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2013.
4. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях; Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях: с изм. и доп. по состоянию на 20 апреля 2012 г. Минск: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь, 2012. 496 с.
5. Об оперативно-розыскной деятельности: Закон Республики Беларусь от 9 июля 1999 г. N 289-3: в ред. Закона Республики Беларусь от 13.12.2011 N 325-3 // "КонсультантПлюс": Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр"; Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2013.
6. Об основах деятельности по профилактике правонарушений: Закон Республики Беларусь от 10 ноября 2008 г. N 453-3: в ред. Закона Республики Беларусь от 28.12.2009 N 78-3 // "КонсультантПлюс": Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО "ЮрСпектр"; Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2013.