

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ИМЕНИ В.Я. КИКОТЯ»

**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПОЛИЦИИ»:
5 ЛЕТ СО ДНЯ ВСТУПЛЕНИЯ В СИЛУ**

Материалы
Всероссийской научно-практической конференции
26 февраля 2016 г.

Москва
2016

ББК 67.401.133

Ф32

Федеральный закон «О полиции»: 5 лет со дня вступления в силу : материалы Всероссийской научно-практической конференции / Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя. – М. : Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя, 2016. – 348 с.

В сборнике публикуются материалы конференции, организованной на базе Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя.

ББК 67.401.133

© Московский университет МВД России
имени В.Я. Кикотя, 2016

© Договорно-правовой департамент
МВД России, 2016

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

И. А. Калиниченко¹

Уважаемые гости и участники конференции!

Принятие Федерального закона «О полиции»² ознаменовало новую веху в истории российских органов внутренних дел и обеспечило дальнейшее поступательное движение правоохранительных органов по пути модернизации.

Заложенная в Законе о полиции новая социально ориентированная модель органа правопорядка основывается на выполнении профессиональных полицейских функций.

Качественное выполнение поставленных перед полицией задач, осуществление законодательно закрепленных полномочий возможно лишь высококвалифицированными специалистами с углубленной профильной подготовкой, обладающими высокими морально-психологическими качествами.

В связи с этим неслучайно, что конференция по такой важной теме проводится в стенах образовательной организации – Московском университете МВД России имени Владимира Яковлевича Кикотя, самом крупном вузе системы МВД России. Обладая современной учебной и научной базой, Университет успешно сочетает в образовательном процессе единство теории и практики, формирует высокую профессиональную компетентность своих выпускников.

За пять лет действия Закона о полиции Московский университет МВД России имени Владимира Яковлевича Кикотя осуществил выпуск 8857 полицейских, которые в настоящее время проходят службу во многих подразделениях органов внутренних дел.

Отмечу, что в разработке концепции проекта закона о полиции принимали активное участие ученые Университета, которые представили конкретные предложения по формулировке отдельных глав и норм законопроекта.

Все мы помним, что работа над проектом закона о полиции сопровождалась широкой дискуссией в обществе, законопроект вызвал острый интерес россиян. Таким образом, уже с самого начала были

¹ Начальник ФГКОУ ВПО «Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя», кандидат педагогических наук, генерал-лейтенант полиции.
© Калиниченко И. А., 2016.

² Далее – Закон о полиции или Закон.

заложены партнерские взаимоотношения полиции и гражданского общества.

Сегодняшнее мероприятие – это хорошая трибуна для всестороннего обсуждения вопросов, связанных как с практической реализацией положений Федерального закона «О полиции», так и с дальнейшим совершенствованием законодательства о полиции.

Именно поэтому в конференции принимают участие представители законодательной власти нашего государства, руководители и сотрудники центрального аппарата МВД России и его территориальных подразделений, иных правоохранительных органов, профессорско-преподавательский состав, курсанты, студенты, адъюнкты и аспиранты образовательных организаций МВД России, а также других вузов.

Выражаю уверенность, что конференция послужит средством накопления необходимого опыта. Материалы конференции будут обобщены и изданы в виде сборника.

В заключение хотелось бы пожелать всем участникам конференции интересной работы и получения продуктивных результатов.

**Федеральный закон «О полиции»:
5 лет со дня вступления в силу**

А. Г. Авдейко¹

1 марта 2011 года вступил в силу Федеральный закон «О полиции», который определил ориентиры развития законодательства в сфере внутренних дел и ставший, по прошествии пяти лет уже можно сказать, по сути, флагманом законов правоохранительной системы государства.

Вчера на общественном совете МВД России мы обсудили, прежде всего, общественно-политическое значение принятия этого Федерального закона. Сегодня нам предстоит рассмотреть этот вопрос в более профессиональном, научно-практическом смысле. Сразу скажу большое спасибо Московскому университету МВД России за предоставление площадки для столь представительного форума, гостеприимную встречу его участников.

Мы все понимаем, что ничего в мире не происходит просто так.

¹ Начальник ДПД МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, генерал-лейтенант внутренней службы. © Авдейко А. Г., 2016.

Для принятия любого проекта должна благоприятно складываться общественно-политическая обстановка или, как у нас принято говорить, состояние внешней среды, должны быть основания, своего рода фундамент, стартовая площадка, почва, как угодно можно назвать, для нового дела и конечно люди, прежде всего обладающие пионерским мышлением и необходимым набором знаний.

Тогда в 2010 году все это сошлось воедино. В 2003 году уже появилось новое законодательство о государственной службе, при этом места в нем для милиции, впрочем, как и для войск, не было. Вроде со служивых людей всегда начиналась государева служба, а фактически с 2004 года на государственной службе были штатские, а военные и милиция – с неопределенным статусом. Катастрофически падало денежное содержание сотрудников, с марта 2005 года практически прекратилось выделение жилья, что для молодых людей, которые составляли основу милиции, конечно, было не вполне приемлемо.

Как будто бы какая-то невидимая рука заставляла ряд сотрудников переходить на «кормление» от работы, пользоваться своим служебным положением. Это расшатывало все нормы морали и права, подрывало у граждан веру в правоохрану со стороны государства. Но даже в этих условиях сотрудники продолжали совершать героические поступки и нести службу честно.

Это мы сегодня на примере «цветных революций» понимаем, что снижении уровня доверия к милиции было обусловлено не только внутренними, но внешними факторами, при этом целью была не милиция, а разрушение страны через ввергание ее изнутри в хаос, анархию и преступность. В общем, перед принятием решения о реформе МВД обстановка в стране была негативная, но зерна понимания, что так нельзя с силами правопорядка, уже падали в подготовленную почву.

Если обратить внимание на историю, то еще Петр I начертал «полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальный подпор человеческой безопасности и удобства». Был опыт царской полиции, был знаменитый сыщик Иван Дмитриевич Путилин, чьим именем назван Белгородский институт МВД России. Был и создатель прообраза современной службы собственной безопасности Аркадий Францевич Кошко, триумфом которого стал 1913 год, когда на Международном съезде криминалистов, проходившем в Швейцарии, русская сыскная полиция была признана лучшей в мире по раскрываемости преступлений.

Почему мы забыли или умалчивали этот опыт до принятия Закона о полиции?

Основанием для принятия решения о переводе милиции в полицию была и необходимость вобрать в наши силы правоохраны весь лучший международный опыт строительства полицейских институтов и международные стандарты деятельности полиции, в том числе о применении полицией силы, отдельных ее обязанностях и правах.

Ну и третья составляющая, конечно, люди, обладающие государственных мышлением, задатками первопроходцев и специальными знаниями.

Это, прежде всего, Президент Российской Федерации, другие руководители государства, которые приняли решение и поддержали необходимость принятия закона о полиции, ученые, сотрудники, депутаты, эксперты, которые претворили это решение в жизнь.

Хотел бы отметить тех, кто внес наибольший вклад в разработку Закона о полиции. Это С. П. Булавин, В. В. Черников, В. И. Колесников, А. С. Дугенец, Т. Н. Москалькова, Г. Б. Мирзоев, С. П. Щерба, Ю. П. Соловей.

Всем наши искренние слова благодарности.

Федеральный закон «О полиции» разительно отличается от других профильных законов тем, что он не только уполномочивает, но и определяет стратегию деятельности полиции.

Законом впервые отдельными статьями, а не путем перечисления, установлены принципы деятельности полиции:

- ст. 5 «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина»;
- ст. 6 «Законность»;
- ст. 7 «Беспристрастность»;
- ст. 8 «Открытость и публичность»;
- ст. 9 «Общественное доверие и поддержка граждан»;
- ст. 10 «Взаимодействие и сотрудничество»;
- ст. 11 «Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем».

Каждый из этих принципов сегодня претворяется в жизнь на постоянной основе и позволяет развивать качество полицейской защиты прав и свобод человека и гражданина. Именно эти положения закона определяют его применение на период, намного превышающий тот срок, который мы сегодня обсуждаем.

В действовавших ранее нормативных правовых актах декларировался, но прямо не обозначался тот факт, что полиция применяет отдельные меры государственного принуждения. Теперь это прямо установлено самостоятельной главой закона, т. е. в случае, если совершено правонарушение, полиция обязана от имени государства «чинить благо».

Важность закона и в том, что он сфокусирован на исполнение сугубо полицейских, а не общеправовых задач (ст.ст. 1, 2), в нем установлена невозможность возложения на полицию обязанностей и прав иными федеральными законами, кроме Закона о полиции (ст.ст. 12, 13). Законом теперь четко очерчен предмет деятельности полиции, который раньше в милиции был размыт другими законами, возлагавшими несвойственные ее предназначению полномочия.

Это мешало, прежде всего, гражданам, когда милиция физически не могла исполнить полномочия, возложенные на нее законами, регулирующими иные сферы деятельности. Теперь, когда в многочисленных проектах постоянно пытаются возложить эти полномочия на полицию, у нас появились аргументы для сохранения должной полицейской защиты прав и свобод граждан. Справедливости ради скажу, что этим Законом мы не сумели надежно защитить предмет деятельности полиции от разрастания полномочий через изменения в УК РФ, УПК РФ и КоАП РФ. Навести в этом порядок для нас – дело ближайшего будущего.

Закон о полиции своим появлением предопределил начало не только новому этапу развития полицейского законодательства, но и всей правовой системы Российской Федерации.

Так, по инициативе Президента Российской Федерации впервые в истории страны законопроект был представлен для общественного обсуждения в сети Интернет при его рассмотрении как на стадии проекта, так и, что особенно важно, между двумя чтениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Благодаря этому в его обсуждении приняли участие сотрудники милиции на местах и заинтересованные граждане Российской Федерации. В результате общественного обсуждения специально созданный интернет-ресурс посетило более 1,5 млн чел., было получено 33 тыс. откликов, содержащих свыше 20 тыс. конкретных предложений по совершенствованию законопроекта, учтенных в дальнейшем при его доработке.

Уникальный опыт работы над законопроектом «О полиции» получил дальнейшее развитие. Практика общественного обсуждения важнейших законопроектов в стране стала обязательной. С 15 апреля 2013 года начал функционировать Единый портал раскрытия информации о подготовке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения.

Сегодня мы можем констатировать, что Федеральный закон «О полиции» состоялся как системный законодательный акт, направленный на регулирование общественных отношений, касающихся публично-правовой защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, всех видов собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Им сформирована правовая основа регулирования отношений, связанных с выполнением полицией возложенных на нее задач, созданием новой организационно-правовой модели и закреплением гарантий законности деятельности, обеспечена социально-правовая защищенность сотрудников.

Принятие Федерального закона «О полиции» послужило началом масштабной модернизации правовых основ деятельности органов внутренних дел. За пять лет существования закона о полиции принято множество законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, приказов ведомств. Среди важнейших федеральных законов следует назвать следующие:

- Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Переделана вся подзаконная база о прохождении службы. Этому может быть посвящена отдельная конференция;

- Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (изданный не только в развитие Федерального закона «О полиции», но и положений международных правовых актов, в частности Декларации о полиции, принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы 8 мая 1979 года в Страсбурге).

Законом установлены нормативы денежного довольствия, порядок получения субсидий на получение жилья, нормы о тыловом, в том числе медицинском обеспечении;

– Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»;

– Федеральный закон от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»;

– Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка».

Принят ряд федеральных законов, которыми внесены изменения в УК РФ, УПУ РФ, КоАП РФ, учитывающие требования Закона о полиции и обеспечивающие реализацию его норм. Также принят ряд законов, устраняющих возникшие правовые противоречия с иными законодательными актами.

В соответствие с данными законами приняты следующие указы:

– Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердивший положение о МВД России;

– Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции»;

– Указ Президента Российской Федерации от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»

– Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении положения об общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»;

– Указ Президента Российской Федерации от 14 октября 2012 г. № 1377 «Об утверждении дисциплинарного устава органов внутренних дел Российской Федерации».

В рамках работы по реализации положений Закона о полиции издан ряд постановлений Правительства Российской Федерации, среди которых обращают на себя внимание следующие:

– постановление Правительства Российской Федерации от 16 апреля 2011 г. № 274 «Об утверждении Правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации»;

– постановление Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2012 г. № 953 «Об утверждении Правил применения меры безопасности в виде переселения защищаемого лица на другое место жительства в отношении потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства».

Большая по масштабам и содержанию работа проведена и в рамках ведомственного нормативного правового регулирования. Только во исполнение одного Федерального закона «О полиции», а не последующих за ним законов МВД России издано 75 ведомственных актов, из них 62 прошли государственную регистрацию в Минюсте России.

Всего за пять последних лет в МВД России в соответствии требованиями закона о полиции издано или изменено более 4 тыс. приказов МВД России. Из них 645 зарегистрировано в Минюсте России.

Все это способствовало повышению качества работы полиции, обеспечению ею в период с момента вступления в силу Федерального закона «О полиции» до настоящего времени должного контроля за криминогенной ситуацией в стране, обеспечению общественной безопасности и борьбы с преступностью.

За январь–декабрь 2015 года в органы внутренних дел Российской Федерации поступило более 30 млн (+3,7 %) заявлений (сообщений) о различных происшествиях, включая, те которые имели признаки административного правонарушения и преступления.

В истекшем году на территории Российской Федерации зарегистрировано более 2 млн преступлений. При этом массив тяжких и особо тяжких посягательств сократился. Сократилось количество таких тяжких преступлений, как убийства, умышленные причинения тяжкого вреда здоровью, изнасилования. Меньше зафиксировано разбоев, вымогательств, угонов транспортных средств, уголовно наказуемых хулиганств.

Улучшилась результативность расследования преступлений (на 1 января 2016 года раскрыто 1 238 681 преступление). Она более чем на 5 % выше аналогичного показателя прошлого года.

Здесь можно было бы назвать конкретные цифры, демонстрирующие эффективность работы полиции. Однако красноречивей лю-

бых показателей об эффективности деятельности полиции говорят результаты изучения общественного мнения.

В 2015 году все проводимые различными независимыми социологическими службами исследования отмечают рост уровня доверия граждан к полиции. Так, согласно данным Всероссийского центра изучения общественного мнения (опрошено 1600 чел. в 130 населенных пунктах) уровень доверия к сотрудникам полиции за последние три года достиг максимального показателя в 46 %. При этом хорошо и очень хорошо оценили работу полиции 25 % опрошенных.

По результатам опроса, произведенного экспертами Российского государственного социального университета (48 тыс. 800 респондентов), общий показатель общественного доверия полиции составил 67 %. Более половины опрошенных (54 %) считают, что в последние год–два жить в стране стало безопаснее (в 2014 г. – 51%). До 57 % увеличилась доля граждан, не испытывающих угроз от преступных посягательств на их жизнь, здоровье и имущество (в 2014 г. – 54 %).

По данным исследования Фонда «Общественное Мнение» (опрошено 1000 чел. в 320 городах и 160 селах), 25 % россиян оценивают работу полиции на «отлично» или «хорошо», 45 % считают, что полицейские удовлетворительно исполняют свои обязанности.

Выросла престижность профессии сотрудника полиции. Если в 1990 году видеть в будущем своих детей в рядах полиции хотел лишь каждый десятый опрошенный, то в этом году – уже каждый пятый.

Конечно, эти цифры не повод для самоуспокоения, как и цифры раскрытых преступлений не уменьшат горечи пострадавших от них, но можно уверенно утверждать, что основные цели и задачи, которые ставились при разработке Федерального закона «О полиции», за прошедшие пять лет достигаются.

Процесс совершенствования правового регулирования в сфере внутренних дел, поиска путей повышения результативности решения задач по всем направлениям деятельности полиции активно продолжается.

В рамках работы по выявлению проблем правоприменения в АИС «Мониторинг» МВД России с момента вступления в силу Федерального закона «О полиции» внесено 6 863 предложений, направленных на совершенствование нормативного правового регулирования деятельности полиции. Некоторые из них были реализованы в виде законодательных норм.

Всего за это время принято 24 федеральных закона, которыми внесено 52 изменения в Закон о полиции. Ряд этих изменений был запрограммирован в самом начале, так как когда планировали и принимали Закон о полиции не вполне была ясна судьба будущих законов о службе и о социальных гарантиях. После их принятия из Закона о полиции были исключены и скорректированы соответствующие нормы. Другие изменения в Законе обусловлены необходимостью приведения его норм в соответствие с новыми дефинициями различных отраслей законодательства.

В настоящее время в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № Пр-884 и Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 г. № РД-П4-2908 в МВД России продолжается работа, направленная на модернизацию отраслевого законодательства с целью повышения эффективности его применения, избавления от правовых норм и институтов, препятствующих поступательному развитию правоохранительной системы в целом.

Одним из результатов этой работы стали предложения МВД России по результатам мониторинга о внесении изменений в Федеральный закон «О полиции», которые были переданы рабочей группе Комитета Государственной Думы по безопасности и противодействию коррупции, созданной в целях анализа правоприменительной практики в сфере законодательного обеспечения деятельности органов внутренних дел и совершенствования Федерального закона «О полиции».

Эти предложения легли в основу внесенного в Государственную Думу 1 июля 2015 года группой ее депутатов проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Проект направлен на совершенствование деятельности по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений; исключение из компетенции несвойственных полномочий; усиление гарантий защиты прав и законных интересов граждан; формирование презумпции доверия государства к сотрудникам полиции, усиление их правовой защиты; исключение из отраслевого законодательства норм, которые носят неопределенный характер, допускают неоднозначное толкование и широту усмотрения.

В целях более эффективного обеспечения прав и свобод граждан Федеральный закон «О полиции» предлагается дополнить рядом норм. В частности, в случае применения к гражданину мер, ограни-

чивающих его права и свободы, сотрудник полиции должен разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина. На полицию возлагается обязанность сообщать родственнику или близкому лицу пострадавшего о принятых мерах помощи, а также информацию о его направлении в медицинскую организацию.

В целях возложения на полицию обязанности по принятию безотлагательных мер к задержанию лиц, застигнутых на месте совершения ими деяния, содержащего признаки преступления, и (или) скрывающихся с места совершения такого деяния, ст. 15 Федерального закона «О полиции» предлагается дополнить нормой, предусматривающей возможность проникновения сотрудников полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории для задержания указанных лиц.

В то же время в целях сохранения баланса законопроектом усиливается правовая защита граждан и организаций в случае проникновения сотрудников полиции на принадлежащие гражданам и организациям помещения, земельные участки и территории. Так, вводится обязанность полиции информировать собственника земельного участка о проникновении на участок, если оно было осуществлено в его отсутствии, о каждом факте проникновения сотрудника полиции в жилое помещение предлагается уведомлять не только прокурора, но и суд.

В ст. 13 Федерального закона «О полиции» вносятся изменения, направленные на реализацию дополнительных мер по защите жизни и здоровья граждан, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и иных правонарушений.

Кроме того, полиция в целях спасения граждан, жизни и здоровью которых угрожает опасность (например, лицо, находящееся в транспортном средстве, нуждается в оказании первой или медицинской помощи либо в машине без присмотра оставлен младенец и т. п.), наделяется правом осуществлять вскрытие транспортного средства. Полиция также получает право вскрытия транспортного средства в случае, если в нем заблокировалось лицо, совершившее (совершающее) преступление.

С целью предупреждения преступлений, совершаемых с применением огнестрельного оружия и специальных средств лицами, имеющими медицинские противопоказания к владению ими, предлагается внести изменение в п. 4 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»,

позволяющее полиции получать сведения о наличии (отсутствии) у граждан медицинских противопоказаний к владению огнестрельным оружием и осуществлению частной детективной (сыскной) и охранной деятельности.

В связи с упразднением в системе МВД России медицинских вытрезвителей в настоящее время в субъектах Российской Федерации по-разному решается вопрос об организациях, в которые сотрудники органов внутренних дел могут доставлять лиц, находящихся в состоянии опьянения. В этой связи Федеральный закон «О полиции» предлагается дополнить нормой, уточняющей профиль таких организаций (медицинских организаций и организаций социального обслуживания, осуществляющих дезинтоксикацию). Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации уже созданы и функционируют подобные учреждения на региональном и муниципальном уровнях. Введение указанной нормы дает правовое основание для сотрудников полиции доставлять в такие учреждения граждан, находящихся в состоянии алкогольного опьянения и утративших способность самостоятельного передвижения.

Уточняются полномочия сотрудников полиции при применении огнестрельного оружия. В частности, устанавливается, что сотрудник полиции вправе применять оружие с целью предотвращения террористического акта, освобождения заложников, отражения вооруженного группового нападения на критически важные и потенциально опасные объекты, а также административные здания органов государственной власти.

В целях эффективного выполнения авиационными подразделениями органов внутренних дел своих служебных задач предлагается внести изменения, наделяющие полицию правом получать на безвозмездной основе в аэропортах, на аэродромах, посадочных площадках независимо от их форм собственности навигационную, метеорологическую и иную необходимую для обеспечения полетов информацию, а также использовать для выполнения служебных задач на безвозмездной основе территории аэропортов, аэродромов, посадочных площадок независимо от их форм собственности (по аналогии с нормой, действующей в отношении органов ФСБ России).

Законопроектом предлагается установить в Федеральном законе «О полиции» презумпцию доверия государства к действиям сотрудника полиции как должностного лица при исполнении служебных

обязанностей, действующего от имени государства в интересах общества и государства.

Еще один приоритетный для МВД России законопроект, который несомненно облегчит работу полиции и требует внимания Общественного совета, – проект федерального закона «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Законопроект подготовлен в рамочном формате в целях установления правовых основ формирования и функционирования в стране многоуровневой системы профилактики правонарушений. Его принятие позволит существенно повысить эффективность деятельности общества и государства по недопущению правонарушений, даст возможность решать задачи противодействия преступности более гуманными способами, с наименьшими издержками для общества, без излишнего включения в этот процесс механизма уголовной юстиции, в том числе уголовного наказания, комплексно и системно используя потенциал органов государственной власти, местного самоуправления, предпринимательского сообщества, институтов гражданского общества.

Сегодня, исходя из заявленной темы, мы говорим больше о Законе, чем о практике правоприменения. Поэтому может создаться впечатление, что мы видим реализацию Закона о полиции и принятых в его развитие законов только в радужных тонах. Это не совсем так. Созданный нормативный материал сейчас уже позволяет предметно спрашивать за результаты службы, корректировать работу сотрудников и очищать систему от нарушителей. Нормативно и организационно установленные требования к дисциплине сотрудников органов внутренних дел беспрецедентны по отношению к другим категориям служащих и тем более трудящихся.

Можно долго докладывать о нашей работе, в том числе по совершенствованию правовой оснастки деятельности полиции, которая продолжается всеми службами Министерства и ДПД МВД России в постоянном режиме на основе предложений практики.

Значение для этой работы Закона о полиции как основного документа нашей сферы деятельности невозможно переоценить. Мы и дальше будем делать все, чтобы строго выполнять его нормы и обеспечивать реализацию Закона в своей деятельности и в деятельности своих подчиненных.

**О некоторых проблемах социальной защиты сотрудников
Министерства внутренних дел Российской Федерации
в свете осуществления реформы**

Т. Н. Москалькова¹

Принятие Федерального закона «О полиции», последующие шаги федеральной власти по его реализации позволяют сделать вывод, что реформа органов внутренних дел Российской Федерации и МВД России в целом состоялась.

Она вписалась в парадигму современной России и создала предпосылки для изменения облика государственного стража правопорядка и нового формата философско-правовой конструкции «полицейский-человек», «система МВД–общество».

Важнейшей составляющей реформы являлось повышение уровня социальной защиты сотрудников органов внутренних дел. Это объяснимо, ибо успешное выполнение органами внутренних дел функций по борьбе с преступностью и охране общественного порядка в значительной степени зависит от правовой защищенности выполнения задач, размера денежного и пенсионного обеспечения, медицинского и санаторно-курортного обслуживания и социальной удовлетворенности их сотрудников.

Именно социальный пакет является в конкурентной кадровой среде правоохранительных органов одним из главных критериев набора высококвалифицированных кадров и сохранения профессионального ядра.

Именно поэтому в Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468, определившим концепцию реформы МВД России, было дано поручение «рассмотреть вопрос об увеличении бюджетных ассигнований, направляемых на дополнительное денежное стимулирование сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, в том числе за счет средств, высвобождаемых в результате сокращения их штатной численности». Кроме того, Президент Российской Федерации этим Указом обязал принять меры по

¹ Заместитель председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по делам СНГ, евразийской интеграции и связям с соотечественниками, доктор юридических наук, доктор философских наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. © Москалькова Т. Н., 2016.

реформированию системы денежного довольствия сотрудников указанных органов».

Реализация этого тезиса имеет особое значение в условиях введения против России экономических санкций, нарастающей террористической угрозы, попыток навязать обществу «цветную революцию» и т. д. МВД сегодня ведет «незримый бой» с террористами, наркодельцами, насильниками и убийцами, с теми, кто пытается нажиться на трудностях кризиса и раскачать ситуацию в стране, наворовать и вывести за рубеж российский капитал.

Цена этой битвы слишком велика: жизни сотрудников и военнослужащих МВД России, слезы вдов и сирот. В 2015 году при исполнении служебных обязанностей погибли 104 чел., 4454 получили ранения, за январь 2016 г. погибли 18 чел. и 147 – ранены.

Только за новейшую историю России (1993–2016) государственной наградой «Герой Российской Федерации» награждены 204 сотрудника органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, из них – 148 посмертно.

Именно в силу этих обстоятельств военнослужащие и полицейские МВД России и их семьи заслуживают повышенной правовой и социальной защиты государства, особой заботы со стороны общества.

Требования президентского указа о повышении социальной защищенности сотрудников органов внутренних были выполнены путем установления соответствующих нормативов в специализированном полицейском законодательстве: Федеральном законе «О полиции», Федеральном законе «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

В Законе о полиции появилась самостоятельная гл. 8 «Гарантии социальной защиты сотрудников полиции», закрепившая право сотрудника полиции и сотрудников органов внутренних в целом на такие значимые, основополагающие гарантии социальной защиты, как оплата труда; страховые гарантии и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей; жилищное и медицинское обеспечение и другие обязанности

¹ Далее – Закон о службе.

государства по обеспечению цивилизованного социального обеспечения правоохранителей. Данные нормы получили детальное развитие в Законе о службе в органах внутренних дел.

Финансовое обеспечение этих положений было подкреплено федеральным бюджетом на 2012 год. В результате денежное содержание и пенсии сотрудников органов внутренних были существенно увеличены; субсидии на жилье позволили сократить очередь на жилье. Для того чтобы постоянно поддерживался уровень материального обеспечения сотрудников органов МВД России в Законе была закреплена норма об индексации денежного содержания, соответствующего уровню инфляции.

Однако с 2013 года по настоящее время денежное содержание не индексировалось ни разу. Так, всего в бюджете на 2016 год на МВД России заложено 1,029 трлн руб. Однако с учетом инфляции: официальной – 6 %, а фактической – 11 %, выделенные средства имеют меньшую покупательную способность, и, стало быть, уровень обеспеченности семей сотрудников органов МВД России упал.

Для более или менее сносного функционирования органов внутренних дел не хватает как минимум 41 млрд руб. Бюджет на горюче-смазочные материалы недофинансирован на 2 млрд руб. Из-за недостатка бензина дежурные наряды имеют возможность выезжать на место происшествия в одном случае из трех, так как горюче-смазочными материалами они обеспечены только на 30 %, что, конечно, снижает эффективность выполняемых задач в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка.

В условиях ограниченных федеральных средств проблема может быть решена посредством предоставления права субъектам Российской Федерации осуществлять расходы на дополнительное финансирование полиции, в том числе на дополнительные выплаты сотрудникам органов внутренних дел.

В настоящее время в соответствии с ч. 2 ст. 47 Федерального «О полиции» органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Эта достаточно расплывчатая формулировка не дает возможность региональным и муниципальным властям выделять дополнительные материально-финансовые средст-

ва на доплаты к денежному содержанию сотрудникам органов внутренних дел сверх установленных размеров, как это практиковалось в соответствии с ранее действовавшим Законом Российской Федерации «О милиции»¹ до 2011 года.

Но ведь согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что выражается в солидарной заботе о развитии территориальных органов МВД России.

Ранее существовавшие выплаты (так называемые «губернаторские надбавки») позволяли в регионах с особо повышенной степенью социальной напряженности устанавливать более высокое денежное довольствие и повышать эффективность кадровой политики, стимулировать приток новых кадров, в том числе молодых специалистов.

Упразднение данного института привело к тому, что в «проблемных» регионах Российской Федерации, в первую очередь в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Московской области и некоторых других «донорских» регионах нивелирован политико-правовой тезис о реальном повышении денежного довольствия сотрудникам органов внутренних дел, проходящим там службу, что приводит к оттоку кадров, снижению уровня их профессионализма и, как следствие, к падению результатов в поддержании режима законности, охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Группой депутатов, в том числе и автором этой статьи, еще в октябре 2013 года внесен в Государственную Думу соответствующий законопроект (о «губернаторских надбавках»).

Законопроектом предлагается предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право осуществлять расходы на дополнительные выплаты сотрудникам органов внутренних дел сверх установленных Правительством Российской Федерации размеров денежного довольствия, а также расходы на материально-техническое обеспечение органов внутренних дел.

В тексте законопроекта особо подчеркивается, что осуществление указанных расходов – это право, а не обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Расходы бюджетов субъектов Российской Федера-

¹ Далее – Закон о милиции.

ции и местных бюджетов на указанные цели осуществляются в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Реализация данного закона фактически означает снижение доходов семей военнослужащих и сотрудников военизированных организаций как минимум на 11,5 %.

На фоне повышения платежей в жилищно-коммунальной сфере в разы (в Москве они выросли на 40,9 %), повышения цен на все основные продукты питания (на сахар – 40 %, хлеб – 10 %, гречка 91 % и т. д.), увеличения налога на землю с 1 января 2016 года такая политика Минфина России приводит к обнищанию, озлобленности, расшатыванию государственных устоев (снижение товарооборота приводит к падению потребительской способности).

При этом практически все правоохранительные органы приняли беспрецедентные меры для экономии бюджетных средств. Например, за счет сокращения численности личного состава МВД России на 110 тыс. бюджет получил экономию – 40 млрд руб. (планировал получить в 2 раза больше, но забыли, что каждому увольняемому по сокращению штатов выплачивается соответствующие денежные выплаты и компенсации).

В известной мере, на мой взгляд, проблему социальной защиты участковых уполномоченных и сотрудников патрульно-постовой службы полиции сняло бы учреждение института муниципальной милиции.

Этот вопрос обсуждался при подготовке Закона о полиции. Тогда было принято компромиссное решение: на первом этапе перевести все органы внутренних дел на федеральное бюджетное финансирование, а на втором этапе определить подразделения, которые могут финансироваться консолидировано – из бюджета Российской Федерации и субъектов. Тем более, что создание такого органа проистекает из Конституции Российской Федерации и других законодательных актов.

В связи с этим группа депутатов инициативно разработала проект федерального закона «О муниципальной милиции в Российской Федерации»¹, суть которого уложена в объемном аналитическом материале, пояснительной записке и тексте законопроекта.

¹ Миронов С. М., Емельянов М. В., Зубов В. М и др. «Муниципальная милиция в Российской Федерации» : проект федерального закона фракции политической партии Справедливая Россия в Государственной Думе / под общ. ред. Т. Н. Москальковой. М. : Ключ-С, 2015.

Полагаем, что принятие этого правового акта в значительной степени улучшит эффективность работы участковых уполномоченных с населением на муниципальных территориях. Сегодня нагрузка на одного участкового приблизительно 3,5–4 тыс. населения. Возможно ли эту территорию охватить и поднять на уровень поквартирного обхода и душевной, настоящей работы с населением?

Сегодня только 25 % участковых проживают на обслуживаемой территории, а остальные приезжают из других населенных пунктов. Получается, что участковый объективно не погружен в проблемы своего населения, не привязан к нему, не зависит от его мнения. Только 50 % участковых обеспечены жильем, и муниципальные органы готовы были бы решить эти проблемы при условии иной модели взаимодействия между руководством муниципальных образований и органами охраны правопорядка «на местах»: участковый уполномоченный полиции в настоящее время перегружен рассмотрением заявлений о совершенных преступлениях, отнесенных к их компетенции, которые в большинстве случаев заканчиваются постановлениями об отказе в возбуждении уголовного дела. В Москве, например, на одного участкового в 2015 году приходилось по 250 отказных материалов!

Ситуация с обеспечением общественного порядка, к сожалению, также не улучшается. По стране почти половина преступлений совершается в общественных местах. Поэтому муниципальные власти все чаще стали задумываться о создании собственных правоохранительных органов, об этом свидетельствуют постоянные дискуссии на региональных советах муниципальных образований. Тогда бы местная власть заботилась и об условиях службы своих стражей порядка.

Сегодня широко обсуждается вопрос о муниципальных помощниках участковых уполномоченных полиции. На мой взгляд, это предложение заслуживает внимания. Количество и место работы таких муниципальных инспекторов должны определять главы субъектов Российской Федерации и руководители органов местного самоуправления по согласованию с руководством МВД Республик, ГУ, УМВД по субъектам Российской Федерации, городских и районных органов внутренних дел. Финансирование и материально-техническое обеспечение муниципальных помощников участкового уполномоченного полиции осуществляется за счет средств региональных и местных бюджетов.

Осмысление названных выше ситуаций позволяют сделать вывод, что реформа была мотивирована и на практике начала реализовыв-

ваться. Однако недофинансирование деятельности органов внутренних дел, замораживание денежного содержания сотрудников органов внутренних дел, исключение муниципальных органов из парадигмы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также совместной ответственности за состояние общественной безопасности затормаживает продвижение реформы вперед.

**Федеральный закон «О полиции»:
предпосылки принятия и история создания**

В. В. Черников¹

Полиция (нем. *polizei*, греч. *politeia*) – управление государством, администрация. В современном мире этим понятием обозначаются специализированные государственные органы и формирования, обеспечивающие безопасность личности, общества и государства. Объем полномочий полиции определяется внутренним законодательством государств. В большинстве стран мира основным предназначением полиции является поддержание общественного спокойствия и порядка в городах и других населенных пунктах, предотвращение преступлений, преследование правонарушителей, оказание помощи лицам, которым угрожает опасность. В отдельных странах к полномочиям полиции отнесены регулирование дорожного движения, охрана различных объектов, проведение аварийно-спасательных работ, осуществление пожарной охраны, поддержание порядка при проведении судебных заседаний, контрольно-пропускной режим на государственной границе, паспортно-визовая работа и некоторые другие функции.

Названия полицейских органов в странах также различны. В большинстве государств они именуются полицией. Вместе с тем, есть и другие названия. В отдельных государствах полицейские полномочия выполняет милиция (Белоруссия, Таджикистан, Узбекистан и др.).

Как правило, в государстве полиция представлена несколькими полицейскими службами с пересекающейся компетенцией. Обычно действуют общая полиция и специализированные полицейские органы. К основному ведению общей полиции относятся вопросы охраны общественного порядка и борьбы с общеуголовной преступностью.

¹ Доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. © Черников В. В., 2016.

Предметом специализированных органов являются отдельные участки полицейской деятельности. В России, например, к таким специализированным структурам относятся органы наркоконтроля. Сугубо полицейские функции выполняют внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации. Ранее в России была налоговая полиция. Но есть государства, в которых имеется только одна полиция для решения всех полицейских задач (например, Финляндия, Польша)¹.

Полицейская деятельность присуща государству на любой стадии его развития. Но на протяжении большей части истории человечества ее выполняли учреждения (должностные лица), в компетенцию которых входили и другие обязанности. Собственно полицейские учреждения появились в средневековой Германии. Они предназначались для решения задач по обеспечению безопасности и благоустройству в пределах городского поселения.

Рождение профессиональной полиции в России связано с именем Петра I, который в 1718 году учредил должность генерал-полицмейстера Петербурга. В специальных пунктах указа были определены основные обязанности полиции: контроль за градостроительством, надзор за благоустройством, санитарией и торговлей города, пресечение преступлений, обеспечение общественного порядка, пожарная охрана города. Позднее были образованы полицейские структуры в других городах. Полиция в Российской империи просуществовала до 1917 года. Но на протяжении этого времени функции полиции в сфере государственного управления постепенно сужались, и она все более превращалась в специализированный правоохранительный орган. В советский период развития российского общества, а также в новой России до марта 2011 года полицейские функции выполняла милиция².

Идея создания общей полиции вместо милиции на современном российском политическом небосклоне появилась сразу после обретения страной независимости в июне 1990 года.

¹ Губанов А. В. Полиция зарубежных государств. М., 2001; Князев В. В., Сазонова Н. И. Полицейские системы зарубежных стран. Ч. 1–3. М., 2006.

² Аврутин Ю. А. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России. СПб, 2003; Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов Отечества. М., 2007; Мулукаев Р. С., Черников В. В. Полиция: от прошлого до настоящего. Сборник статусных нормативных документов : научно-практическое пособие. М., 2012; Полиция Российской империи / под ред. Р. С. Мулукаева. М., 2013.

Еще при разработке первого закона новой России «О милиции» этот вопрос активно обсуждался и продвигался. Более того, в конце 1990 года проект закона был направлен в регионы для обсуждения с двойным названием «О полиции (милиции)», но в соответствии с постановлением Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 февраля 1991 г. слово «полиция» было исключено.

Однако в ходе обсуждения поправок в Верховном Совете РСФСР этот вопрос снова был поднят, и лишь десятка голосов депутатов не хватило для того, чтобы еще 18 апреля 1991 г. в стране появился правоохранительный орган под названием «полиция».

Вторая попытка была сделана в 2002–2003 годах, когда под руководством А. И. Александрова была создана рабочая группа по подготовке проекта федерального закона «Об органах охраны правопорядка в Российской Федерации».

Концепция закона предусматривала создание федеральной полиции, местной милиции, а также Федеральной службы расследования и Национальной гвардии.

Были разработаны проекты рамочного закона и отраслевых законов (по видам органов охраны правопорядка). Предполагалось, что реформа будет проводиться поэтапно с 2005 года. Но в силу ряда причин, в том числе финансово-экономического плана, дальнейшего продвижения проекты законов не получили.

И принятый пять лет назад федеральный закон – это уже третья попытка учреждения полиции в современной России. И она оказалась удачной.

Отправным моментом в разработке Закона нужно считать принятие известного реформаторского Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации», в котором была признана необходимость модернизации существующей структуры органов внутренних дел, внесения существенных изменений в систему их правового, кадрового, финансового и материально-технического обеспечения.

Непосредственное решение о создании полиции было принято на совещании у Президента Российской Федерации 6 августа 2010 г. при обсуждении представленного проекта нового федерального закона «О милиции».

Для такого, поистине исторического, шага были определенные причины и «созрели» необходимые условия (социальные, правовые,

политические, организационные и экономические). Связаны он были в первую очередь с организацией и деятельностью самой милиции.

Политические детерминанты, пожалуй, были главными. К концу первого десятилетия XXI века становилось все очевиднее, что государственный институт, именуемый «милиция», исчерпал себя как по форме, так и по содержанию. Если не сказать больше, реальностью становилась дискредитация милицией своего предназначения как органа охраны правопорядка.

На фоне общего сокращения уровня регистрируемой преступности, стали массовыми факты укрытия преступлений от регистрации и учета, фальсификации учетных и проверочных материалов. Такой вывод был сделан по результатам широкомасштабной проверки достоверности статистических данных в уголовно-правовой сфере, проведенной во всех субъектах Российской Федерации Генеральной прокуратурой в 2010 году.

В силу низкого уровня социальной защиты сотрудников нарастала «коммерциализация» милиции. Сотрудники переключались на получение дохода за пределами профессионального поля, а порой и за счет него. Защита населения от криминала отходила на второй план. Росла «кривая» преступности, совершаемой сотрудниками органов внутренних дел. Хамство, грубость сопровождали облик милиционера. Престижность службы в милиции падала, в обществе нарастал шквал критики, а порой и ненависти в адрес милиции.

В этих условиях нужны были не только смена названия и вывески, но и, по сути, новое содержание деятельности, более высокие требования к облику стража правопорядка, публичное очищение милицкого аппарата и заверения общества в том, что «новый корабль» поплывет по-новому.

Среди социальных причин выделил бы три.

Первая – это набирающий силу процесс превращения милиции в многофункциональный, тяжелый орган охраны правопорядка. Милиция стала обрести несвойственными функциями, в том числе в сфере экономики, со всеми отрицательными последствиями как для себя, так и для общества. Для примера, к этому времени милиция была обязана:

- осуществлять контроль за применением контрольно-кассовой техники;
- вести реестр дисквалифицированных лиц;
- разыскивать собственников безнадзорных животных;

– осуществлять розыск уклонистов от военной службы и выполнять ряд других непрофильных функций.

Важно было приостановить, ограничить процесс разрастания неспециальных функций милиции, сосредоточиться на решении сугубо правоохранительных задач. То есть изменить место и роль милиции в механизме государства.

Вторая – низкая социальная защищенность сотрудников милиции. Среди милиционеров нарастало недовольство обесценившейся оплатой их труда. Высокой являлась «текучесть» кадров и их некомплект.

Наконец, третья – изменилось и общественное сознание. Оно все больше ориентировалось на возврат к историческим корням и международному опыту в названии общего органа охраны правопорядка. И такой сдвиг наглядно был продемонстрирован в ходе всенародного обсуждения проекта федерального закона «О полиции».

Правовая обусловленность замены Закона о милиции крылась прежде всего в его моральной устарелости, а также в многочисленности изменений, которые были сделаны почти что за 20-летний период его действия. Более 40 законов внесли в него сотни изменений. Но в регулировании деятельности милиции были нормативные пробелы, коллизии, рассогласованность правовых предписаний и другие несовершенства. Стало отчетливо ясно, что Закон не в полной мере учитывает реалии нового этапа развития общества и простое «латание дыр» действующего Закона о милиции здесь не поможет.

С другой стороны, помимо базового Закона обязанности милиции все чаще стали устанавливаться другими законами и нормативными актами. Этот процесс нужно было также приостановить.

Среди организационных факторов особо стоит выделить исчерпание возможностей модели, основанной на разделении милиции на криминальную и милицию общественной безопасности или, как она ранее именовалась, местную милицию. Эта модель на определенном этапе сыграла свою положительную роль, потому что удовлетворяла, в том числе, амбиции субъектов Российской Федерации. Впоследствии она все более способствовала разобщению милицейских служб, создавала барьеры между двумя органами дознания в единой структуре.

Наконец, об экономических соображениях. Как известно, милиция финансировалась из различных источников. Такое многоканальное финансирование приводило к разному уровню социальной защищенности и материально-технического обеспечения, а порой и к прямой зависимости от региональных властей.

К этому времени, и это важно подчеркнуть, у государства появились финансовые возможности для устранения этих диспропорций и установления централизованного финансового обеспечения МВД России.

Таковы основные причины, обусловившие в Российской Федерации реформу милиции в полицию и принятие в последующем Федерального закона «О полиции». Были, конечно, и другие детерминанты, в том числе исторического и международного плана.

Говоря об основных вехах разработки Закона о полиции, надо сказать, что на первом этапе работа велась над новым Законом о милиции, которая началась в 2008 году, сначала в недрах Правового департамента МВД России¹, а после упомянутого выше февральского Указа Президента Российской Федерации 2010 года – стартовала на уровне министерства.

Для разработки закона был создан Организационный комитет, в состав которого помимо руководителей структурных подразделений МВД России вошли сенаторы и депутаты парламента, представители других правоохранительных органов и федеральных органов исполнительной власти, члены Общественной палаты, представители научной общественности, члены общественных правозащитных организаций. Возглавлял Оргкомитет С. П. Булавин – бывший статс-секретарь – заместитель министра внутренних дел.

Основными концептуальными идеями разрабатываемого закона были:

- закрепление правоохранительного предназначения полиции в обществе;
- гуманизация форм и методов работы полиции;
- установление партнерской модели взаимоотношений полиции и общества, которая предполагает не доминанту власти над ним, а служение ему и ориентир на сотрудничество с институтами гражданского общества и гражданами;
- приоритет обеспечения прав граждан и организаций в деятельности полиции, установление действенных гарантий законности ее деятельности;
- повышение требований к сотрудникам полиции, эффективности их деятельности;
- усиление антикоррупционной составляющей в работе полиции;

¹Автор статьи возглавлял в то время названный департамент (прим. ред.)

- закрепление организационного единства полиции и органов внутренних дел;
- федеральное бюджетное финансирование полиции;
- использование более совершенной юридической техники, позволяющей удобно пользоваться законодательным материалом¹.

Перед разработчиками также ставилась задача обеспечить преемственность основных положений с Законом Российской Федерации «О милиции».

Как известно, преемственность – константа права, необходимое условие его прогрессивного развития. Полная смена нормативных ориентиров, отказ от оправдавших себя стереотипов может иметь негативные последствия для правоприменения. Поэтому крайне важно воспринять модели правового регулирования прошлого, показавших свою эффективность, полезность и надежность. И такая преемственность Федерального закона «О полиции» с Законом Российской Федерации «О милиции» была обеспечена. Это прослеживается по форме, структуре, содержанию, кругу регулируемых вопросов, по основным параметрам организационного правового положения органов охраны правопорядка.

Однако речь не идет о простом копировании в новом законе норм предыдущего, хотя схожие, подобные (в том числе в языковом выражении) нормы в двух законах имеются. В большей мере преемственность прослеживается относительно восприятия соответствующих правовых идей, к примеру идей департизации, демифологизации, деуниверсализации, достаточности прав, демократизации службы и некоторых других положений, которые составляли концептуальную основу Закона РСФСР «О милиции»². Но сами эти идеи творчески переосмыслены, наполнены новым содержанием, учитывающим реалии дня.

Важную роль в подготовке проекта федерального закона «О полиции» сыграла инициатива главы государства по обсуждению законопроекта в сети Интернет, которое проходило на специально созданном сайте в период с 7 августа по 15 сентября 2010 года.

¹ Булавин С. П., Черников В. В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. – 2011. – № 4. С. 3–9.

² Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. М., 1992. С. 21–95; Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001. С. 3–8.

Сайт посетило более 1,5 млн чел., было получено 33 тыс. откликов, содержащих более 20 тыс. предложений по совершенствованию законопроекта.

Наиболее обсуждаемыми были следующие темы: понятие и назначение полиции в обществе, гарантии обеспечения законности деятельности полиции, гарантии обеспечения демократизма в работе полиции, организация полиции, статус сотрудника полиции, его правовая и социальная защищенность, служба в полиции, права и обязанности полиции, ее функции.

Именно по результатам обсуждения в Интернете появились в Законе следующие нормы:

- о праве задержанного на телефонный звонок для уведомления близких лиц о своем задержании и местонахождении;
- об освидетельствовании задержанных лиц перед водворением в помещения, а также после окончания срока задержания;
- о наличии у каждого сотрудника нагрудного знака для упрощения его визуализации при общении с гражданами;
- о территориальной юрисдикции сотрудника полиции;
- об обязанности полиции информировать граждан не реже одного раза в месяц о ходе рассмотрения их письменных обращений в полицию и др.

Главный вывод, который был сделан по результатам анализа комментариев к законопроекту: общество понимало и поддерживало необходимость реформирования российской милиции.

Подчеркнем, общественное обсуждение законопроекта стало первым в истории России опытом совместной, массовой работы над законодательным актом социальной направленности и впоследствии явилось прецедентом для дальнейшей законотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти. Был издан Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов», который предписывал федеральным органам размещать в сети Интернет на своих официальных или специально созданных сайтах тексты законопроекта, пояснительной записки и финансово-экономического обоснования к нему, а также информацию о порядке направления гражданами на соответствующий сайт замечаний и предложений по законопроекту с указанием времени, в течение которого будет проводиться его общественное обсуждение.

Проект федерального закона «О полиции» был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым 27 октября 2010 года. В первом чтении законопроект принят 10 декабря 2010 года.

В Комитет Государственной Думы по безопасности поступило около 600 поправок от различных субъектов законодательной инициативы. Значительная часть поступивших поправок касалась вопросов прохождения службы в полиции и социального обеспечения сотрудников. Они были использованы в ходе работы над проектами федеральных законов «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

В итоге Комитетом по безопасности было рекомендовано к принятию на пленарном заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 144 поправки, к отклонению – 398.

Закон принят во втором и третьем чтении Государственной Думой 28 января 2011 года. Одобрен Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2 февраля 2011 года.

Подписан закон Президентом Российской Федерации 7 февраля 2011 года. Вступил в силу с 1 марта 2011 года и задал тон законотворческой и всей нормотворческой деятельности в системе Министерства на ближайшие пять лет, в течение которых была практически переработана нормативная база, регулирующая работу системы МВД России.

Безусловно, жизнь не стоит на месте, а это значит, что под ее требования должен совершенствоваться и закон.

Закон – это результат компромисса различных интересов, порой противоречащих друг другу. Закон рождается в муках. Идеальных законов нет и в принципе быть не может. Хотя к этому нужно стремиться. Закон устаревает со дня подписания его Президентом. Это в полной мере касается и Закона о полиции. Поэтому Закон о полиции можно и нужно критиковать, его необходимо совершенствовать, предлагать поправки к нему.

Однако важно не увлекаться этим процессом. Для сравнения, за 20 лет существования Закона о милиции было принято 40 законов, вносящих в него поправки, а за пять лет существования Закона о полиции только таких законов – 24! И это при том, что в Законе о полиции были изложены многие универсальные нормы его предшественника – Закона о милиции. Вряд ли это можно считать нормальным!

Некоторые из изменений не несут никакой содержательной нагрузки, порой даже противоречат концепции закона. В качестве примера можно назвать Федеральный закон от 3 февраля 2014 г. № 8-ФЗ, которым была введена новая обязанность полиции под п. 42: «...осуществлять контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в соответствии с федеральным законом».

Какой контроль?! Какое содержание в него вкладывается? Если выявлять и предупреждать преступления, то это охватывается уже предыдущими нормами! Если контроль за охранными службами, то этот вопрос также урегулирован, как и вопросы участия полиции в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств. В то же время никаких дополнительных прав полиции для осуществления данного контроля Закон не предусмотрел. Как не принят до сих пор и специальный федеральный закон, о котором упоминается в норме.

К любому закону нужно относиться с уважением, с пиететом, и без крайней необходимости не корректировать его. Это очень важно в первую очередь для правоприменителя, который просто тонет в море изменений, путается в них и в итоге перестает воспринимать и соблюдать. Если к этому добавить еще большое количество изменений в подзаконные нормативные акты, которые неизбежно влекут принятие нового закона, то у правоприменителя наступают «правовые сумерки» и он, выбирая, как ему кажется, более легкий путь, больше ориентируется на собственные усмотрения либо на указания начальства, чем на букву закона. С чем мы, к сожалению, и встречаемся не так редко, как бы хотелось. И это при том, что правовая грамотность сотрудников на местах оставляет желать лучшего!

В свете названного выше нельзя не остановиться на проекте федерального закона № 828616-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», внесенного в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации группой депутатов в июле 2015 году, и в пользу принятия которого на конференции были высказаны предложения.

Действительно, законопроект содержит достаточное число поправок, направленных на совершенствование именно содержания базового закона. Их насчитывается 64, поэтому и этой своей комплексно-

стью он отличается от всех предыдущих изменений, вносимых в Закон о полиции, носивших в основном точечный, частный характер.

Однако такое множество поправок не должно порождать иллюзию, что предлагается какая-то масштабная модернизация Закона о полиции. Тем более речь не идет о его реформировании, о чем так часто говорят некоторые СМИ. Большинство поправок predetermined изменениями в законодательстве, корреспондирующем с существующими нормами Законом о полиции, либо носят юридикотехнический характер, когда уточняется редакция соответствующих норм, конкретизируется предмет их регулирования.

Восприятию объемности вносимого законопроекта способствует применяемая авторами законопроекта юридическая техника. Объемным законопроект кажется в силу применения авторами юридической техники, по правилам которой, внося в действующую норму несколько новых слов, требуется переписать всю норму. И на первый взгляд норма кажется новеллой, а на самом деле несет в себе незначительные изменения.

Безусловно, часть поправок заслуживает внимания и может быть поддержана, например:

- дополнение закона ст. 15.1, регулирующей основания, условия и порядок вскрытия транспортных средств;

- включение в ст. 5 закона ч. 5.1, устанавливающей, что если по обстоятельствам дела до принятия ограничительных мер не удалось разъяснить причину и основания их применения, то такое разъяснение осуществляется сразу после прекращения обстоятельств или действий, которые не давали такую возможность;

- новая редакция п. 20 ч. 1 ст. 12 Закона (обязанности полиции в сфере оборота оружия);

- исключение из п. 10 ч. 1 ст. 13 Закона указания на возможность производства при осуществлении оперативно-разыскной деятельности изъятия документов, предметов, материалов и сообщений;

- дополнение ч. 1 ст. 13 Закона п. 38, который дает право полиции получать на безвозмездной основе в аэропортах, на аэродромах, посадочных площадках независимо от их форм собственности навигационную, метеорологическую и иную необходимую для обеспечения полетов информацию, а также использовать для выполнения служебных задач на договорной основе в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, территории аэропортов, аэродро-

мов, посадочных площадок независимо от их форм собственности и некоторые др.

Вместе с тем, ряд поправок нуждаются в уточнении, а обоснованность отдельных из них вызывает сомнение.

Так, законопроект предлагает дополнить ст. 30 Закона о полиции ч. 1.2, в соответствии с которой сотрудник полиции не будет подлежать преследованию за действия, совершенные при выполнении обязанностей, возложенных на полицию, и в связи с реализацией прав, предоставленных полиции, если эти действия осуществлялись по основаниям и в порядке, установленным федеральными конституционными законами, настоящим федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, составляющими правовую основу деятельности полиции.

По поводу предложенной нормы возникает несколько вопросов. О каком преследовании идет речь? Об уголовном? Тогда необходимо так и записать, но в этом случае потребуются внесение изменений в УК РФ и УПК РФ.

Если же речь идет о привлечении к юридической ответственности в целом, то тогда проектируемая норма входит в противоречие с другими нормами Закона о полиции, регулирующими вопросы ответственности сотрудника полиции. В частности, со ст. 33, которая гласит, что сотрудник полиции независимо от замещаемой должности несет ответственность за свои действия (бездействие) и за отдаваемые приказы и распоряжения. Вред, причиненный гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника полиции при выполнении им служебных обязанностей, подлежит возмещению в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Кроме того, есть ст. 38 УК РФ, которая устанавливает, что не является преступлением причинение вреда лицу, совершившему преступление, при его задержании для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер.

Нужно учитывать и следующее обстоятельство. Вопросы ответственности за исполнение приказа или распоряжения уже урегулированы уголовным законом. Согласно ст. 42 УК РФ не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам лицом, действующим во исполнение обязательных для него приказа

или распоряжения. Уголовную ответственность за причинение такого вреда несет лицо, отдавшее незаконные приказ или распоряжение. А лицо, совершившее общественно опасное действие во исполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения, несет уголовную ответственность на общих основаниях. Неисполнение заведомо незаконных приказа или распоряжения исключает уголовную ответственность.

Точно также исключается уголовная ответственность, когда сотрудник полиции действовал в условиях необходимой обороны или крайней необходимости.

Законопроект возлагает на полицию обязанность не только пресекать административные правонарушения, но и выявлять их. Более чем сомнительная правка. Она нагружает полицию неподъемной функцией. Латентность административных правонарушений очень высока. При существующих ресурсах полиция, она, как и другие органы, в состоянии только пресекать административные правонарушения, да и то не все.

Заранее можно сказать, что деятельность полиции по борьбе с административными правонарушениями будет всегда признаваться не эффективной, ибо в реальности их значительно больше, чем число выявленных административных правонарушений. У полиции есть право выявлять такие правонарушения и этого достаточно.

Данная поправка к тому же противоречит п. 2 ч. 1 ст. 2 Закона о полиции, определяющему основные направления деятельности полиции, где речь идет только о пресечении административных правонарушений.

Предлагаемая редакция обязанности полиции воспринята из Закона о милиции, на базе которого она не выполнялась. Поэтому при принятии Закона о полиции была доказана ее утопичность. Не думаю, что нужно повторять негативный опыт прошлого.

Целым рядом поправок авторы законопроекта вольно или невольно понижают уровень ответственности полиции и сотрудника полиции за законность деятельности и качество выполняемых полномочий. Делается это путем замены слов «полиция обязана» на слова «полиция должна» либо исключения слова «обязанность» соответствующей нормы: подп. «а» п. 2, подп. «г» п. 2, подп. «е» п. 2, подп. «в» п. 5 ст. 1 и некоторые другие нормы ст. 1 законопроекта.

Во всех приведенных случаях вроде бы осуществлена небольшая редакционная правка. Заменили одно слово на другое, по смыслу по-

хожее на предыдущее. Но если эти слова похожи, значит они синонимы, тогда зачем производить замену? В действительности же эти слова не синонимы. Их смысл различен! Если обязанность предполагает, что полиция и полицейский должны принять все исчерпывающие меры для достижения соответствующего результата, то в измененном виде от полиции ожидается, что она будет лишь принимать усилия в достижении такого результата, но не гарантирует его.

Исключили, например, обязанность использовать достижения науки и техники, осталось, что полиция их просто использует. А что сейчас она не использует? Тогда какой смысл в этой норме. Возложением обязанности обеспечивается реализация соответствующих принципов деятельности полиции. Обязанность категория правового статуса, категория долженствования в нем отсутствует. Такие корректировки тем более не допустимы, когда усиливается правовая защищенность полиции. Понижения уровня ее ответственности в этих условиях не должно быть.

Авторы законопроекта хотели сделать исчерпывающим перечень обстоятельств, на которые не может ссылаться сотрудник полиции в оправдание своих действий. И в этой связи предлагают исключить из ч. 4 ст. 5 Закона слова «или какие-либо иные обстоятельства». Но получается наоборот, вместо усиления гарантий законности оправдательные мотивы передаются на усмотрение сотрудника полиции. Он по-прежнему не может ссылаться в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц. Но может ссылаться на иные обстоятельства, не предусмотренные данной нормой?!

В подп. «ж» п. 11 законопроекта внесены изменения в ч. 7 ст. 15 Закона о полиции. Авторы законопроекта предлагают письменно уведомлять прокурора или судью (судья) о каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан в течение 24 часов только в случаях, предусмотренных федеральным законом. В настоящее время – во всех случаях.

Такие случаи, предусмотренные федеральным законом, о которых идет речь в поправке, в реальности отсутствуют. Нет ни одного федерального закона, который определял бы эти случаи для полиции. Получается, что обо всех случаях проникновения в жилище, предусмотренных данным законом, уведомлять прокурора не нужно.

Но такая норма является важнейшей гарантией законности проникновения в жилище именно в случаях, предусмотренных Законом о полиции. Заменять термин «вхождение» на термин «проникновение» в контексте данной нормы также вряд ли нужно, ибо проникновение и есть вхождение сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там людей.

Поэтому предлагаемые изменения – это понижение гарантий законности действий полиции, что на фоне слабой правовой грамотности сотрудников на местах может привести к злоупотреблениям властью со стороны сотрудников органов внутренних дел. А этот фактор уже будет иметь свои негативные последствия недовольства в социальной среде и приведет к реальному противостоянию гражданского общества и полиции.

Российское законодательство о полиции в свете общепризнанных принципов и норм международного права

С. П. Щерба¹

Эффективное функционирование такого правоохранительного органа России, как полиция, зависит, прежде всего, от уровня и качества правового регулирования его деятельности на территории Российской Федерации.

Принятый 7 февраля 2011 г. Федеральный закон «О полиции» № 3-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями), несомненно, явился актом высшей юридической силы, в котором впервые был нормативно урегулирован правовой статус полиции, определены ее структура, место и роль в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, а также интересов и безопасности государства и общества.

В этом смысле Закон о полиции играет огромную роль в реализации государственной политики в области административной и уголовной юстиции, в защите основных прав и свобод человека и гражданина.

¹ Член экспертного совета МВД России по вопросам нормотворческой работы, заведующий отделом международного сотрудничества и сравнительного правоведения НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный работник МВД России, заслуженный работник Прокуратуры Российской Федерации. © Щерба С. П., 2016.

Однако интеграция России в мировое сообщество, закрепление в Конституции Российской Федерации нормативных положений о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы обуславливают необходимость того, чтобы общепризнанные принципы и нормы международного права стали составной частью законодательства России о деятельности полиции.

Как известно, общепризнанные принципы и нормы международного права в области обеспечения безопасности и поддержания правопорядка, а также охраны прав и свобод человека и гражданина отражены:

- в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка¹, принятым Генеральной Ассамблеей ООН в резолюции 34/169 от 17 декабря 1979 года;

- в Руководящих принципах для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятых Экономическим и Социальным Советом Генеральной Ассамблеи ООН в резолюции 1989/61 от 24 мая 1989 года;

- в Основных принципах применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятых VIII Конгрессом ООН и одобренных Генеральной Ассамблеей в резолюции 45/166 от 18 декабря 1990 года².

В названных международных документах Генеральная Ассамблея ООН рекомендовала всем государствам – участникам ООН положительно рассмотреть вопрос об использовании основных (руководящих) принципов ООН в национальном законодательстве и правоприменительной практике в качестве свода принципов, которые должны соблюдаться всеми должностными лицами по поддержанию правопорядка независимо от их ведомственной принадлежности.

В соответствии со ст. 1 Кодекса ООН 1979 г. термин «должностные лица по поддержанию правопорядка» включает всех назначаемых или избираемых должностных лиц, связанных с применением права, которые обладают полицейскими полномочиями, особенно полномочиями на задержание правонарушителей.

¹ Далее – Кодекс ООН.

² Сборник стандартов и норм Организации Объединенных Наций в области предупреждения преступности и уголовного правосудия. Нью-Йорк, 1992. С. 152–170.

Бесспорно, что в силу этих фундаментальных положений к числу таких должностных лиц относятся все сотрудники полиции Российской Федерации. Следовательно, ко всем сотрудникам полиции в России должны одинаково применяться общепризнанные международные принципы и основания законного и гуманного осуществления ими своих функций и полномочий в сфере обеспечения правопорядка, административной и уголовной юстиции.

В этой связи приходится сожалеть, что в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. «О полиции» отсутствует легальное определение понятия «полиция», которое имеет исходное значение для правоприменения.

Собирательный термин «полиция» должен отражать ее суть и предназначение, указывать на то, что она является составной частью единой централизованной системы федеральных органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, имеющих своими целями обеспечение верховенства закона, защиту прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства.

В содержании Федерального закона «О полиции» нет ни слова о том, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность полиции в сфере внутренних дел на территории Российской Федерации.

Между тем опыт нормативного закрепления общепризнанных принципов и норм международного права в качестве составной части законодательства России имеется в кодифицированных законах, в частности в ст. 1 УПК РФ.

Очевидно, что эти явные пробелы в Федеральном законе «О полиции» должны быть устранены.

Полагаем, что в ст. 6 Федерального закона «О полиции» необходимо в императивной форме закрепить нормативное положение о том, что полиция осуществляет свою деятельность в точном соответствии с Конституцией Российской Федерации, другими федеральными законами, общепризнанными принципами и нормами международного права, а также международными договорами Российской Федерации.

Считаем необходимым в ст. 2 ФЗ «О полиции» в число основных направлений деятельности полиции включить – «взаимодействие и международное сотрудничество полиции Российской Федерации с компе-

тентными органами иностранных государств, международными полицейскими и другими организациями в сфере борьбы с преступностью, поддержания правопорядка и общественной безопасности в соответствии с международными договорами Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права» (п. 13).

С учетом этого предлагается также ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О полиции» изложить в более корректной юридической форме: «В соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации и федеральным законодательством по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в миротворческих операциях и осуществлять деятельность по поддержанию и восстановлению международного мира и безопасности».

В статье 5 ФЗ «О полиции» следовало бы закрепить сформулированный в Кодексе ООН принцип, в соответствии с которым сотрудники полиции «при выполнении своих обязанностей уважают и защищают человеческое достоинство, поддерживают и защищают права и свободы человека по отношению ко всем лицам».

На наш взгляд, Федеральный закон «О полиции» необоснованно сужает сферу запрета на применение пыток, насилия, других жестоких или унижающих человеческое достоинство деяний.

Так, в ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О полиции» предусмотрено, что сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению».

Между тем понятие «прибегать» не охватывает все виды таких противоправных деяний. Если руководствоваться ст. 5 Кодекса ООН, то ни один сотрудник полиции «не может осуществлять, подстрекать или терпимо относиться к любому действию, представляющему собой пытку или другие жестокие, бесчеловечные или унижающие достоинство виды обращения и наказания», а также «не может ссылаться на распоряжения вышестоящих должностных лиц или такие исключительные обстоятельства, как состояние войны или угроза войны, угроза национальной безопасности, внутреннюю политическую нестабильность или любое другое чрезвычайное положение для оправдания пыток или других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания».

Очевидно, что в ст. 5 Кодекса ООН сформулированы более конкретные требования к сотрудникам полиции относительно запрета

применения различных видов пыток и других жестоких или бесчеловечных обращений с человеком. Поэтому содержащиеся в ст. 5 Кодекса ООН общепризнанные гуманитарные положения следовало бы полностью имплементировать в соответствующую статью Федерального закона «О полиции».

Кодекс ООН в качестве принципа деятельности должностных лиц по поддержанию правопорядка (полиции) провозгласил требование о том, что они не должны совершать какие-либо акты коррупции, и что они должны всемерно препятствовать любым таким актам и бороться с ними (ст. 7).

Бесспорно, что в период разгула коррупции в России это абсолютно необходимое положение должно быть закреплено в Законе о полиции и звучать как императивная норма.

Кодекс ООН исходит из того, что любой акт коррупции или любое другое злоупотребление властью несовместимы со служебным статусом сотрудника полиции. К любому и каждому сотруднику полиции, совершившему акт коррупции или злоупотребления властью, закон должен применяться в полной мере, поскольку государство и общество не могут ожидать от граждан соблюдения правопорядка, если государственные институты власти не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности сотрудниками полиции в их собственных органах и учреждениях.

В документах ООН содержится ряд других основополагающих принципов поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, а также применения ими силы и огнестрельного оружия при исполнении своих обязанностей, которые, на наш взгляд, должны быть тщательно изучены и включены в национальное законодательство России о полиции.

При разработке проекта новой редакции федерального закона «О полиции» необходимо неотступно руководствоваться фундаментальным положением ст. 18 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Составной частью Закон о полиции должна стать присяга сотрудника полиции Российской Федерации. Именно этот закон должен определять содержание присяги, порядок принятия и последствия ее нарушения для каждого сотрудника полиции.

Этапы трансформации законодательного статуса российской милиции в полицию

В. Ф. Воробьев¹

Пять лет назад в Московском университете МВД России была создана рабочая группа по участию в подготовке проекта закона «О полиции». Эта группа разработала и направила в соответствующие инстанции свой вариант концепции проекта закона, предложения по формулировке отдельных глав с комментариями, а также замечания и предложения по проекту закона в целом.

Первый вопрос тогда был, произойдет ли переименование в полицию. Следует отметить, что о переименовании высказывалось предложение уже при подготовке проекта закона «О советской милиции» (был принят 6 марта 1991г.). Обосновывалось тем, что за годы Советской власти сформировалась профессиональная государственная структура, а не вооруженный народ осуществляет милицейскую деятельность. Но тогда это предложение не рассматривалось. По Закону о милиции, как известно, было голосование в профильном комитете (8 – за милицию, 6 – за полицию). Таким образом, осталось название «милиция». На этот раз, в 2011 году, было принято решение о переименовании милиции в полицию. Закон вступил в силу. Многие сидящие в зале на индивидуальном и коллективном опыте испытывали на себе трансформацию милиции в полицию.

Мы живем в особую эпоху, эпоху перемен. Это сложное время. Китайцы, желая человеку плохого, желают жить в эпоху перемен. В то же время – это период, когда сеется «разумное, доброе, вечное». И, как говорил поэт: «...мальчики иных веков будут плакать ночью о таком времени».

Полагаю, что сегодняшняя конференция, выступления коллег будут ощутимым вкладом в поиск научно обоснованных решений современных проблем развития полиции и полицейского законодательства в России.

В своем выступлении коснусь некоторых аспектов трансформации законодательного статуса милиции в полицию, опираясь на Закон «О полиции» 2011 года, Закон «О милиции» 1991 года и Закон «О совет-

¹ Профессор кафедры конституционного и муниципального права, кандидат юридических наук, доцент, генерал-майор полиции в отставке. © Воробьев В. Ф., 2016.

ской милиции» 1991 г., используя свой опыт участия в рабочих группах по подготовке этих законов.

Как известно, слово «трансформация» (лат. *trānsfōrmātio*), означает «преобразование, превращение, изменение вида чего-нибудь». В конечном счете речь идет о трансформации милиции как вооруженной организации части народа в полицию как часть государственного аппарата, призванного решать свои задачи с помощью принудительной силы государства. Исторический опыт трансформации накоплен как в России, так и в мире. В 1917 году Временное Правительство заменило полицию на милицию. Были уволены высшие чиновники полиции без права восстановления, а также полицейские, участвующие в борьбе с революционным движением. Затем большевики трансформировали в рабоче-крестьянскую милицию.

Мы знаем, что есть мягкие и жесткие формы трансформации. Может быть принят закон о люстрации. На мой взгляд, сейчас нужны специальные научные исследования по этой теме. Что касается трансформации законодательного статуса, особо скажу о Законе «О милиции» 1991 года. В нем в полном объеме были осуществлены деполитизация, департизация и деидеологизация организации и деятельности милиции. Сформулирован запрет на создание партийных подразделений в органах внутренних дел. Сформулирована презумпция невиновности милиционера и норма об ответственности должностных лиц за невыполнение закона, в том числе в части социальных гарантий, льгот и компенсаций. (К сожалению, они не применялись). Фактически можно сделать вывод о том, что был принят полицейский статус, но название осталось милицейское.

Анализ свидетельствует, что в Законе «О советской милиции» тоже были сделаны, правда робкие, шаги и наметки в сторону полицейского статуса. Достаточно сказать, что в ст.1 при определении понятия «милиция» использованы словосочетания «вооруженная организация» и «государственная правоохранительная», т. е. как бы посредине от вооруженного народа до части государственного аппарата. Вместе с тем, использовалась фигура умолчания в отношении партийного руководства, идеологии. Не было развернутой системы социальных и правовых гарантий, компенсаций, льгот. В целом мы можем сказать, что велась работа в сторону полицейского законодательного статуса. Но решительный шаг был сделан в 2011 году. Мы получили Закон «О полиции» и по названию, и по существу.

Говоря о проблемах укрепления законодательного статуса российской полиции, скажу, что определенные наработки делались в связи с правоохранительным видом государственной службы. В законе 2003 года, как известно, говорилось о системе государственной службы: государственная гражданская, военная, правоохранительная. В МосУ МВД России вместе с заинтересованными учреждениями разрабатывался целый пакет законодательных актов от закона об основах правоохранительной деятельности до актов по системе правоохранительных органов, вплоть до соответствующих приказов министра.

Однако с января текущего года у нас остались «государственная гражданская и военная службы». Мы попали в раздел «другие виды государственной службы».

С 1802 года полиция (милиция) России входит в систему Министерства внутренних дел. Полагаю, что сейчас перспективно разработать тему законодательного статуса органов внутренних дел. В царской России МВД – самое влиятельное министерство, обеспечивающее «благоочиние и спокойствие в стране». В ее ведении и почта, и связь, и выборы, и промышленность, за исключением горной, санитария и т. д.

О силе влияния НКВД в советское время говорит и тот факт, что «великие стройки» и так называемые «шарашки», а сейчас мы узнаем, что и ядерный щит, создавались под эгидой НКВД.

Сейчас одна из злободневных проблем – сокращение, «усушка» МВД России. В последнее время ушли паспортно-визовая служба, противопожарная безопасность, служба исполнения наказаний. Остались следствие и сравнительно недавно пришедшие внутренние войска. И по тем и другим прорабатывались решения о возможности выхода из системы МВД России. А следовало бы наоборот – подумать о начале процесса собирания под знамена органов внутренних дел, начиная, например, с ФМС России, ФСКН России и т. д. Наверное, очень актуально сейчас исследование процессов интеграции государственных органов на основе новой современной специализации государственного управленческого труда в правоохранительной сфере.

Разумеется, вопросов для обсуждения много. В первую очередь бюджетное финансирование, создание муниципальной милиции и т. д. Позвольте выразить уверенность, что Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя был и будет надежной площадкой для обсуждения фундаментальных проблем организации и деятельности полиции и органов внутренних дел, вопросов их законодательного регулирования.

**Актуальные вопросы практики правоприменения
Федерального закона «О полиции» и предложения
по совершенствованию**

М. В. Астахова¹

Произошедшее в 2011 году преобразование милиции в полицию и принятие Федерального закона «О полиции» проведено в целях создания эффективных механизмов противодействия преступности, обеспечения доверия граждан, создания условий для защиты их прав и свобод, охраны общественного порядка, собственности и общественной безопасности.

С принятием закона полиция была освобождена от ряда несвойственных ей функций и полномочий для концентрации сил и средств, которые параллельно подверглись оптимизации, на выполнении сугубо полицейских задач.

В период действия Закона основные показатели, характеризующие криминогенную обстановку в городе Москве, не претерпели существенных изменений. В 2012 году в Москве зарегистрировано 180 240 преступлений (+ 3,8 % к 2011 году), в 2013 году – 174 990 преступлений, в 2014 году – 182 873 преступления (+ 4,5 % к 2013 году), 2015 году – 195 200 преступлений. Вместе с тем, немаловажно отметить, что росту регистрируемой преступности способствовало повышение эффективности работы органов внутренних дел по инициативному выявлению преступлений.

При этом за прошедшее время была достигнута стабилизация результатов оперативно-служебной деятельности по основным направлениям противодействия преступности, увеличилось количество раскрытых преступлений по всем видам, в том числе тяжких и особо тяжких составов, а также число лиц, привлеченных к уголовной ответственности. По данным ГУ МВД России по г. Москве по горячим следам в среднем раскрывается около 70 % от общего количества преступлений, зарегистрированных в течение дежурных суток (по данным за 2015 год).

Реализация провозглашенного в Законе принципа общественного доверия и поддержки граждан в деятельности ГУ МВД России по г. Москве осуществляется путем комплексных мер, направленных на повышение уровня обеспечения общественного порядка и безопасно-

¹ Начальник Правового управления ГУ МВД России по г. Москве, кандидат юридических наук. © Астахова М. В., 2016.

сти. По результатам опроса общественного мнения в 2015 году более 80 % (81,4 %) москвичей удовлетворены эффективностью работы ГУ МВД России по г. Москве, а доля жителей, в отношении которых совершены преступления, сократилась с 22 до 15 %. Отмечается общее увеличение уровня доверия к столичной полиции, которое на сегодня составляет 69 %. В ходе установления доверительных отношений от граждан поступило более 17 тыс. сообщений, что на треть больше, чем в 2014 году, из которых около 80 % подтвердились. В результате возбуждено 1,5 тыс. уголовных дел, 12 тыс. лиц привлечены к административной ответственности.

Еще одним шагом к качественному изменению отношений гражданин–полиция, а также повышению эффективности работы является использование современной техники в оперативно-служебной деятельности. ГУ МВД России по г. Москве принимаются все возможные меры для повышения «прозрачности» работы полицейских. В 2015 году при поддержке МВД России и Правительства Москвы начат эксперимент по использованию сотрудниками Госавтоинспекции, полицейскими патрульно-постовой службы и участковыми уполномоченными полиции в своей повседневной деятельности персональных видеорегистраторов. Это нововведение позволяет избежать как неоднозначной трактовки действий нарушителей, так и необоснованных обвинений в адрес сотрудников, снижает коррупционные риски.

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» одним из приоритетных направлений деятельности ГУ МВД России по г. Москве является участие в пропаганде правовых знаний. В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» оказывается помощь в виде правового консультирования в устной и письменной форме. Так, в течение 2015 года в подразделения Главного управления поступило около 10 тыс. обращений граждан за бесплатной юридической помощью, из них по более 9 тыс. она оказана.

Особое внимание уделялось акциям правового просвещения несовершеннолетних. В целях реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы сотрудниками ГУ МВД России по г. Москве в 2015 году организованы и проведены Дни правовой помощи детям, приуроченные к Международному дню защиты детей 1 июня, к Всемирному дню ребенка 20 ноября, к Всероссийскому дню знаний 1 сентября. За указанный период в г. Москве про-

шло 945 массовых мероприятий, в которых приняли участие около 30 тыс. несовершеннолетних, а также их законных представителей; организовано 643 пункта консультирования, на которые поступило 1939 обращений несовершеннолетних и 724 обращения их законных представителей.

В 2011 году Федеральным законом «О полиции» была введена обязанность отчета должностных лиц территориальных органов МВД перед законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительных органов муниципальных образований и гражданами. Каждый год начальники УВД по округам города Москвы и районных отделов МВД России отчитываются перед представительными органами муниципального образования и представителями гражданского общества. Участковые уполномоченные полиции два раза в год выступают с отчетами перед населением – жителями районов столицы. Каждый год проводится более 3 700 таких отчетов, которые успешно зарекомендовали себя как условия для реализации прав граждан, общественных объединений и организаций на получение достоверной информации о деятельности полиции.

В целом с точки зрения правоприменителей Закон о полиции достаточно ясен и отвечает складывающейся обстановке. Отдельные недопонимания или сложности в исполнении обязанностей и реализации полномочий полиции на начальном этапе действия Закона в 2011–2012 годах (например, по оформлению протокола задержания, моменту разъяснения прав гражданам) были достаточно быстро устранены путем соответствующих разъяснений и издания подзаконных актов.

Конечно, ни один закон не обходится и без «узких» моментов, пробелов и декларативности отдельных положений. Время также диктует необходимость совершенствования законодательных актов и приближения их к современным реалиям. С момента вступления в силу Закона о полиции насчитывается уже 20 внесенных в него поправок и дополнений, в 2015 году внесен комплексный законопроект по корректировке множества положений действующего закона.

Актуальными для г. Москвы представляются следующие проблемные вопросы правоприменения действующего закона.

Законом достаточно детально регламентированы условия и порядок применения сотрудниками полиции физической силы,

специальных средств и оружия, установлены определенные гарантии личной безопасности. Однако практически ни одна суточная сводка происшествий в Москве не обходится без инцидентов с нападениями на полицейских при исполнении ими своих служебных обязанностей (за период с 15 по 20 февраля текущего года – 7 таких фактов). И причина этого, как представляется, не только в уровне подготовки сотрудников, но и в недостаточности правовых гарантий их статуса, а также в предвзятости судебно-следственной практики. Количество случаев применения специальных средств либо оружия на поражение в последние годы снижается, что свидетельствует о неуверенности полицейских в правовой защите и опасении выйти за рамки не всегда понятных ограничений. К сожалению, примеры некоторых уголовных дел за превышение должностных полномочий, отсутствие неотвратимости ответственности за сопротивление полиции только укрепляют у полицейских чувство собственной незащищенности.

В этой связи предлагается четко определить в законе или в разъяснениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, что при нарушении сотрудниками установленного законодательством порядка применения оружия, спецсредств или физической силы уголовно-правовая оценка их действий возможна исключительно с позиций норм о необходимой обороне и о причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление.

Реализация в г. Москве нормы закона об обеспечении служебным жильем участковых уполномоченных полиции сталкивается с определенными проблемами. В настоящее время потребность в жилье на административных участках составляет 2603 квартиры. В этой связи руководством ГУ МВД России по г. Москве прорабатываются с Правительством Москвы различные варианты выделения служебного жилья участковым.

В 2015 году Общественным советом при ГУ и Экспертным советом по нормотворческой деятельности с сотрудниками полиции районного звена, непосредственно применяющими в своей деятельности Закон о полиции, проводились специальные рабочие встречи для выявления проблемных вопросов.

Основной вектор насущных потребностей в законодательном решении вопросов в предложениях, поступивших от сотрудников полиции, работающих «на земле», заключается в следующем:

- исключить из обязанностей полиции охрану общественного порядка на массовых мероприятиях, организуемых на коммерческой основе;

- с целью минимизации причинения вреда здоровью предполагаемым правонарушителям оснастить сотрудников полиции нелетальным оружием и специальными средствами (электрошокер, травматическое оружие);

- скорректировать обязанность по доставлению граждан, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации на обязанность по вызову в этих целях бригад медицинских организаций и организаций социального обслуживания;

- предоставить право финансирования (софинансирования) отдельных функций полиции (охрана общественного порядка) из средств бюджетов Российской Федерации.

В заключение хочу отметить, что в Главном управлении в 2015 году рассматривались и в целом были одобрены поправки в Закон полиции, предлагаемые проектом федерального закона № 828616-6, внесенным в Государственную Думу Российской Федерации. Экспертным советом Главка отмечена необходимость компетентного разъяснения его положений как среди граждан, так и самих сотрудников полиции, а также подчеркнута актуальность содержащихся в законопроекте следующих поправок:

- наделение полиции правом осуществлять вскрытие транспортного средства;

- наделение полиции правом получать сведения о наличии (отсутствии) у граждан медицинских противопоказаний к владению огнестрельным оружием и осуществлению частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;

- признание презумпции доверия сотруднику полиции законодательно;

- введение дополнительных социальных гарантий членам семей сотрудников;

- введение исключения из общего правила о незамедлительном разъяснении гражданам причин и оснований применения мер, ограничивающих их права и свободы, а также возникающих в связи с этим прав и обязанностей.

**Вопросы совершенствования правового обеспечения
деятельности полиции по профилактике преступлений,
совершаемых отдельными категориями лиц**

И. М. Агзамов¹

В своих тезисах хотелось бы акцентировать внимание на вопросах профилактики преступлений, совершаемых особой категории лиц, – условно осужденными и лицами, которым наказание отсрочено по основаниям, предусмотренным ст.ст. 82, 82.1 УК РФ.

Заметим, что эффективность любого органа государственной власти во многом зависит от правильной правовой регламентации его деятельности, от правового обеспечения в целом, тем более если речь идет о деятельности ОВД. Необходимо отметить, что нормативно-правовая организация деятельности ОВД по профилактике преступлений подчиняется общим правилам, однако имеет и существенные особенности, в частности, если речь идет о профилактике преступлений, совершаемых условно осужденными и лицами, которым наказание отсрочено по основаниям, предусмотренным ст.ст. 82, 82.1 УК РФ.

Говоря о правовом обеспечении в общем смысле, отметим, что под ним понимается комплекс нормативных правовых актов различного уровня, позволяющий регулировать те или иные правоотношения и являющийся необходимым условием успешной работы любого субъекта этих правоотношений. Исключением не являются и ОВД.

Правовое обеспечение деятельности ОВД по профилактике преступлений, совершаемых лицами, которым назначено наказание в условной форме либо предоставлена отсрочка отбывания наказания, – это комплекс нормативных правовых актов, определяющий основные направления указанной деятельности различных служб ОВД. К такому можно отнести, например, отдел организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних. Считаем, что к правовому обеспечению профилактической работы ОВД должны предъявляться следующие требования: полнота и своевременность; доступность и ясность; учет криминологической ситуации, в том числе уровня рецидива; соответствие

¹ Начальник кафедры административно-правовых дисциплин Уфимского юридического института МВД России, доктор юридических наук, доцент.
© Агзамов И. М., 2016.

нормам Конституции Российской Федерации и нормам международного права; внедрение передового зарубежного опыта.

В настоящий момент правовую основу деятельности ОВД по профилактике преступлений составляют нормативные акты различного уровня: федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные акты. К первой группе необходимо отнести: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 14.12.2015)¹, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 23.11.2015)². Среди иных актов можно выделить постановление Правительства РФ от 16 июня 1997 г. № 729 «Об утверждении Положения об уголовно-исполнительных инспекциях и норматива их штатной численности» (в ред. от 23.04.2012)³. В п. 5 Положения говорится о том, что Уголовно-исполнительная инспекция⁴ в своей работе взаимодействуют с подразделениями ОВД, администрацией предприятий, учреждений и организаций, в которых работают осужденные, органами местного самоуправления, прокуратуры, судами и общественными объединениями.

К основным ведомственным нормативным актам по исследуемому направлению работы ОВД относятся: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»⁵, приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции», приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (в ред. от 20.01.2016). Кроме того, профилактическая деятельность ОВД регулируется нормами уголовно-исполнительного законодательства (ч. 1 ст. 188 УИК РФ), инструкциями и распоряжениями ФСИН России, а также нормативными актами Минюста России в целом. К их числу, например, можно отнести приказ Минюста России от 20 мая 2009 г. № 142 «Об утверждении инструкции по организации исполнения наказаний и мер уголовно-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 26, ст. 3177.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. – № 25, ст. 2947.

⁴ Далее – УИИ.

⁵ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2014. – №11.

правового характера без изоляции от общества» (в ред. от 22.08.2014)¹. Отдельно стоит упомянуть совместный приказ Минюста и МВД России от 4 октября 2012 г. № 190/912 «Об утверждении Регламента взаимодействия ФСИН России и МВД России по предупреждению совершения лицами, состоящими на учете уголовно-исполнительных инспекций, преступлений и других правонарушений»².

Как известно, определенным и весьма значимым этапом реформирования МВД России стало принятие Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции». Наше внимание привлекла ст. 12 «Обязанности полиции», а именно, пп. 13 и 26. Пункт 13 обязывает полицейского при прочих равных условиях оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержания лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный срок и т. д. Заметим, что в данном пункте ничего не сказано о содействии в осуществлении розыска и задержании лиц, уклоняющихся от применения к ним иных мер уголовно-правового воздействия. Применительно к нашему случаю мы имеем в виду осужденных, уклоняющихся от исполнения обязанностей, возложенных на них при назначении им наказания в условной форме (ст. 73 УК РФ) либо отсрочке отбывания наказания, в том числе больным наркоманией (ст.ст. 82, 82.1 УК РФ). Например, лицо не исполняет обязанности по воспитанию своего малолетнего ребенка, в последующем скрывается в неизвестном направлении и, соответственно, не отмечается в УИИ. Тем самым такой осужденный уклоняется от возложенных на него судом обязанностей. В случае, если первоначальные мероприятия по его розыску не принесли желаемого результата, УИИ может обратиться за содействием (помимо отдела розыска соответствующего управления ФСИН России) в отдельные службы ОВД, например в отдел уголовного розыска.

В подп. 15.9 п. 15 Инструкции о деятельности ОВД по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» (в ред. от 20.01.2016)³, сказано, что сотрудники подразделений уголовного розыска в пределах своей ком-

¹ Российская газета. – 2009. – № 151. – 14 авг.

² Российская газета. – 2012. – № 248. – 26 окт.

³ Далее – Инструкция.

петенции осуществляют оперативно-разыскные мероприятия в отношении лиц, осужденных к наказаниям, не связанным с лишением свободы, и представляющих оперативный интерес¹. Кроме того, согласно подп. 7.13 п. 7 Инструкции участковые уполномоченные оказывают содействие сотрудникам полиции и органов предварительного следствия в проверке на территории административного участка мест возможного нахождения лиц, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания. Задерживать лиц, скрывающихся от отбывания наказания, входит и в обязанности сотрудников патрульно-постовой службы полиции (подп. 9.4 п. 9 Инструкции).

Обратим внимание, что положения Инструкции предусматривают задержание и розыск лиц, уклоняющихся от отбывания наказания. При этом о лицах, к которым применены иные уголовно-правовые средства воздействия и которые уклоняются от такого воздействия, ничего не сказано.

Согласно п. 26 ст. 12 Федерального закона «О полиции» полицейский, помимо перечисленных обязанностей, участвует в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно. Считаем, что данным предписанием указанный Федеральный закон обязан ч. 1 ст. 188 УИК РФ, где говорится о необходимости участия работников соответствующих служб ОВД в контроле за соблюдением условно осужденными общественного порядка и исполнением ими возложенных на них судом обязанностей.

Анализ п. 26 ст. 12 Федерального закона «О полиции» в той части, где сказано, что сотрудник полиции обязан «...участвовать в осуществлении контроля за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде лишения свободы условно», свидетельствует о том, что законодатель без учета положений, предусмотренных ст.ст. 44 и 73 УК РФ, отнес условное осуждение к числу уголовных наказаний, что, конечно, недопустимо. По крайней мере, с терминологической позиции в Федеральном законе «О полиции» это выглядит именно так. Сравнивая его с положением п. 18 ст. 10 Закона РФ «О милиции», нетрудно заметить предпочтительность последнего.

Пункт 18 ст. 10 («Обязанности милиции») Закона Российской Федерации «О милиции» содержал формулировку следующего характе-

¹ Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

ра: «Милиция в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана... участвовать в предусмотренных законом случаях в контроле за поведением осужденных, которым назначены виды наказания, не связанные с лишением свободы, либо наказание назначено условно...»¹. Это первое упущение п. 26 ст. 12 Федерального закона «О полиции». Вторым недостатком последнего является то, что в нем регламентирована условная форма наказания только в виде лишения свободы. Однако согласно ч. 1 ст. 73 УК РФ условно могут быть применены и исправительные работы, и ограничение по военной службе, и содержание в дисциплинарной воинской части. А с учетом наших предложений, содержащихся в предложенном нами проекте федерального закона², такое содействие (участие) должно оказываться не только применительно к условному осуждению, но и к отсрочке отбывания наказания по основаниям, предусмотренным ст.ст. 82 и 82.1 УК РФ. Причем, как мы полагаем, деятельность сотрудников полиции по профилактике преступлений среди рассматриваемой категории лиц не ограничивается только сферой контроля. Думается, что работники соответствующих служб ОВД должны принимать участие в решении вопроса о досрочном прекращении условного осуждения либо его отмене, в том числе отмене отсрочки отбывания наказания. Если быть точнее, то «расширенное» участие полиции может выразиться, например, в оказании помощи со стороны подразделений по делам несовершеннолетних по лишению родительских прав осужденного, который уклонился от обязанностей по воспитанию своего ребенка. Дело в том, что практикой по отмене отсрочки отбывания наказания (ст. 82 УК РФ) избран путь, когда суды удовлетворяют соответствующее представление УИИ при условии, что осужденная лишена родительских прав, поскольку это и есть прямое доказательство ее уклонения от воспитания ребенка. Также участие в контроле может выразиться, например, когда участковый уполномоченный полиции участвует в судебной процессе, где решается вопрос об отмене условного осуждения. Со слов участкового и представленных им материалов можно уточнить данные, характеризующие осужденного, в том числе количество совершенных им административных правонарушений и т. д.

¹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, ст. 503.

² Агзамов И. М. Условное неприменение уголовного наказания как комплексный правовой институт : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 472–521.

В заключении отметим, что вопросы правового обеспечения участия сотрудников ОВД в осуществлении контроля за рассматриваемой нами категорией лиц следует рассмотреть и на ведомственном уровне, поскольку именно этот уровень правового обеспечения отвечает за механизм профилактической работы ОВД. Отсутствие четких должностных инструкций влечет декларативность, работу «на корзину», всевозможные отписки, погоню за положительными статистическими показателями, которые не отражают истинного положения дел.

Актуальные проблемы службы женщин в полиции России

Т. М. Занина¹

А. С. Петранцов²

Мощным толчком для активизации иного взгляда на женщин в сфере трудовой деятельности явилось присоединения нашего государства в 1981 году к Конвенции Международной организации труда «О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин»³. Следующим шагом стало издание Президентом Российской Федерации в 1993 году Указа «О первоочередных задачах государственной политики в отношении женщин»⁴. В 1996 году постановлением Правительства Российской Федерации была утверждена «Концепция улучшения положения женщин в Российской Федерации»⁵. Именно эти нормативные правовые акты позволили ликвидировать все формы дискриминации в отношении женщин, а также определили общую стратегию и приоритетные направления государственной политики в рассматриваемой области. Указанная выше концепция обеспечила доступ женщинам ко всем видам деятельности на государственной службе, в том числе и на службу в полицию.

Анализ зарубежного и российского опыта позволяет сделать вывод о том, что женщины способны осуществлять полицейские функции наравне с мужчинами. А такие факторы, как рост женской преступно-

¹ Профессор кафедры административного права Воронежского института МВД России, кандидат юридических наук, профессор. © Занина Т. М., 2016.

² Адъюнкт кафедры административного права Воронежского института МВД России. © Петранцов А. С., 2016.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 4, ст. 3284.

⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 11, ст. 937.

⁵ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 3, ст. 185.

сти, преступности несовершеннолетних, насильственной преступности в отношении женщин и детей¹, позволяют говорить о необходимости более широкого привлечения женщин в деятельность полиции.

Но как относится наше государство на законодательном уровне к службе женщин в полиции?

Его анализ позволил нам сделать ряд выводов.

Во-первых, нельзя сказать, что особенности службы женщин в полиции не регламентированы вообще. Применительно к различным ведомствам существуют специальные нормативные правовые акты в рассматриваемой сфере. Изучение содержательной части таких актов, позволило нам сделать вывод о том, что в настоящее время в органах внутренних дел нет единого понимания особенностей службы женщин в том или ином органе.

Во-вторых, существующая нормативно-правовая регламентация данного вида службы носит фрагментарный характер, что значительно снижает качество процесса реализации административно-правового статуса женщины-сотрудника полиции.

В-третьих, действующие нормативные правовые акты имеют ряд недостатков, а некоторые их положения порой вовсе не соответствуют Конституции Российской Федерации, что подтверждается судебной практикой. Такая ситуация снова негативно влияет на процедуру прохождения службы женщинами в полиции.

Далее рассуждая о службе женщин в полиции, необходимо отметить, что она имеет определенную специфику, которую в обязательном порядке необходимо учитывать при формировании соответствующего законодательного блока. Среди таких специфических особенностей выделяют следующие:

1. Совмещение службы женщин в полиции и семьи. Эта особенность в некоторых субъектах Российской Федерации служит «негласным» основанием для отказа женщинам в приеме на службу в полицию. Или эта особенность также служит «негласным» основанием для ограничения в продвижении женщин – сотрудников полиции по службе. Безусловно, обозначенная особенность является значительной, поскольку в основном женщины осуществляют уход за нетрудоспособным ребенком в период его болезни, женщины находятся в от-

¹ Гришко А. Я., Ендольцева А. В., Осокин Р. Б. и др. Состояние криминогенной обстановки и предупреждение преступлений в Рязанской области : научно-аналитический обзор. Рязань : МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2015. С. 12–14.

пуске по уходу за ребенком. В период их отсутствия обязанности распределяются на коллег. Такой дисбаланс не приводит к высоким показателям в работе того или иного подразделения.

2. Психофизиологические особенности: подверженность стрессам, эмоциональность, меньшая физическая сила, меньшая агрессия, интуиция, коммуникабельность. Указанные особенности оказывают как положительное, так и отрицательное влияние на службу женщин в полиции. Меньшая агрессия, коммуникабельность, интуиция – это особенности, которые положительно влияют на службу женщин-полицейских. Со стороны женщин-полицейских мы практически не встречаем таких фактов, как избивание подозреваемых, лиц, находящихся под стражей; нецензурных выражений в адрес субъектов, с которыми им приходится общаться по роду своей деятельности. Именно эти качества позволяют быстрее достичь результата в процессе исполнения обязанностей по занимаемой должности. А вот такие качества, как подверженность стрессам, эмоциональность, наоборот, оказывают отрицательное влияние на службу женщин в полиции. Согласно проведенным исследованиям эмоциональность (тревожность) – это одна из основных личностных черт женщин. Женщины намного эмоциональнее мужчин, обидчивее. Они более болезненно реагируют на критику и личные оскорбления. Это в свою очередь может со временем перерасти в несдержанность в своих поступках, словах.

Если говорить о стрессе, то необходимо отметить, что учеными доказано, что женщины больше мужчин подвержены стрессу. Исследования установили, что женщины испытывают печаль, отчаяние, тревогу, чувство вины и боль примерно в три раза чаще, чем мужчины. В связи с этим такую особенность следует отнести к тем факторам, которые отрицательно влияют на службу женщин в полиции.

3. Высокая исполнительность. Именно таким качеством обладают многие женщины. Это, безусловно, то обстоятельство, которое положительно влияет на службу женщин. Женщины проявляют больше усердия и готовности к действию, лучше справляются с процессом оформления служебной документации. Анализ дисциплинарной практики показывает, что женщины имеют тенденцию не совершать проступки. Они, выполняя свои обязанности, стараются сделать дело как можно лучше, не преследуя личных выгод. А вот многие мужчины, наоборот, думают только о карьере.

Таким образом, каждый сотрудник полиции, независимо от половой принадлежности, обладает своими достоинствами, которые могут

быть восприняты как преимущество в рамках работы полиции и влиять на изменение методов и стилей поддержания порядка. Кроме того, неоднократно в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации отмечалось, что без женщин – сотрудников полиции решить проблему создания нормальной моральной атмосферы в коллективах невозможно.

Поэтому институт службы женщин в полиции является эффективным, но требует серьезной проработки. Такая проработка не должна быть сведена только лишь к облегчению женщинам условий работы, так как привилегии, которые предоставляются им, затрудняют их трудоустройство в органы внутренних дел посредством установления «негласных» оснований для отказа в принятии на службу. По мнению специалистов, многие льготы должны предоставляться обоим родителям, так как работодатель всегда отдаст предпочтение трудоустроить мужчину, а не женщину. Необходимо найти способы и средства компенсации неудобств, связанных с применением женского труда в органах внутренних дел.

Учитывая вышеизложенное, полагаем, что работа по совершенствованию института службы женщин в полиции должна осуществляться по двум основным направлениям: первое – это разработка на теоретическом уровне единой концепции прохождения службы женщинами в органах внутренних дел, учитывая и отечественный исторический опыт, и опыт зарубежных государств, и специфические особенности женщин; второе – это создание целостной модели административно-правовой регламентации рассматриваемого института.

Игнорирование порядка реализации вышеуказанных направлений совершенствования службы женщин в полиции, может привести к ошибкам законодателя, появлению неконституционных положений в нормативных правовых актах, а самое главное, по-прежнему в правоприменительной практике будут встречаться случаи нарушения прав, гарантий и законных интересов женщин – сотрудников полиции.

**Федеральная полиция и муниципальная милиция:
к вопросу о перспективах новой модели охраны
общественного порядка в Российской Федерации**

А. М. Кононов¹

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации, на которое согласно Указу Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. №248 возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

В числе основных задач, решаемых МВД России, – обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности.

Подавляющее большинство сотрудников МВД России являются полицейскими, т. е. проходят службу в органах внутренних дел в подразделениях полиции².

Реализация задачи охраны общественного порядка является одним из основных направлений деятельности полиции. В этих целях законодательство возлагает на полицию определенные обязанности и наделяет ее соответствующими правами (включая применение мер государственного принуждения, специальных средств и оружия). В отношении сотрудников полиции установлены гарантии правовой и социальной защиты.

При осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и му-

¹ Референт ДПД МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. © Кононов А. М., 2016.

² Указом Президента Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 455 «О внесении изменений в Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, и в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» установлена предельная штатная численность сотрудников органов внутренних дел в количестве 835 844 человека.

ниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. В пределах своих полномочий оказывает содействие государственными муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также оказывает поддержку развитию гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка.

К решению отдельных задач охраны общественного порядка могут привлекаться военнослужащие внутренних войск МВД России, сотрудники органов внутренних дел, не являющиеся сотрудниками полиции, граждане, сотрудничающие с полицией в качестве внештатных сотрудников полиции. Участвовать в осуществляемых полицией мероприятиях по охране общественного порядка вправе народные дружины, казачьи общества, частные охранные предприятия.

Однако в рамках задачи охраны общественного порядка именно полиция играет ведущую роль и выполняет практически весь объем работы. Фактически можно констатировать, что в настоящее время в Российской Федерации применяется достаточно жестко централизованная модель охраны общественного порядка с «монополией» полиции по реализации функций государства в этой сфере.

Действительно, согласно Конституции Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка (включая, безусловно, правопорядка в общественных местах), общественной безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). При этом осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью отнесено к полномочиям Правительства Российской Федерации (п. «е» ч. 1 ст. 114).

В то же время Конституция Российской Федерации, закрепляя самостоятельность местного самоуправления в пределах установленных полномочий и определяя, что органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка, связывает тем самым данную функцию с местным самоуправлением (ст. 132).

Анализ приведенных конституционных положений, иных законодательных норм и правоохранительной практики, позволяют рассматривать функцию охраны общественного порядка как функцию с совпадающей (конкурирующей) компетенцией. Провести разграничение в данном случае можно по форме ее реализации. Так, обеспечение пра-

вопорядка, включая общественный порядок, предполагает создание на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации правовых, экономических, организационных и иных условий для осуществления охраны общественного порядка, которое относится к вопросам местного значения и возлагается на органы местного самоуправления.

В рамках такого понимания государство совершенствует законодательство, разрабатывает и реализует общегосударственные программы укрепления законности и правопорядка в стране, формирует систему судебных и правоохранительных органов, организует их работу. Непосредственное осуществление охраны общественного порядка по смыслу ст. 132 Конституции Российской Федерации возлагается на органы местного самоуправления.

Именно поэтому в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация охраны общественного порядка муниципальной милицией названа вопросом местного значения и отнесена к ведению муниципальных районов и городских округов (п. 8 ч. 1 ст. 15; п. 9 ч. 1 ст. 16). Одновременно предусмотрено, что указанные нормы вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим порядок организации и деятельности муниципальной милиции (ч. 3 ст. 83).

Сегодня в отсутствие такого закона реализуется модель обеспечения правопорядка, при которой полиция как составная часть федерального органа исполнительной власти – МВД России фактически в полном объеме решает вопросы осуществления охраны общественного порядка, отнесенные Конституцией Российской Федерации к ведению органов местного самоуправления.

Такая централизованная модель охраны общественного порядка имеет свои плюсы и минусы. Несомненно, что концентрация сил и средств полиции в рамках системы МВД России, позволяет профессионально и на достаточно высоком уровне решать проблемы противодействия преступности, в том числе ее организованных форм, терроризма, экстремизма, коррупции. В то же время более «мелкие», но многочисленные и не менее значимые для населения муниципальных образований проблемы обеспечения правопорядка решаются, как правило, по «остаточному принципу». Вне поля зрения полиции остается предупреждение и пресечение административных правонарушений, ответственность за которые установлена законами субъектов Российской Федерации.

Следует отметить, что вопрос децентрализации функции охраны общественного порядка и создания муниципальной милиции не теряет своей актуальности на протяжении практически всей истории современной России.

Еще в начале – середине 90-х годов прошлого столетия в ряде городов стали создаваться подразделения милиции, за которыми закреплялось название муниципальные. Например, в 1992 году было создано Управление муниципальной милиции г. Москвы – автономное образование в составе ГУВД г. Москвы, подчиненное ему в оперативном отношении, но имеющее определенную организационную и хозяйственную самостоятельность. Однако такие формирования не были муниципальными органами охраны общественного порядка в точном понимании этого названия, поскольку это были подразделения МВД России, входящие в состав милиции общественной безопасности городских, районных органов внутренних дел и финансируемые за счет местного бюджета.

В 1998–2000 годах в стране был проведен крупномасштабный социальный эксперимент по созданию муниципальных органов охраны общественного порядка, в котором приняли участие 88 муниципальных образований 10 субъектов Российской Федерации. Результаты эксперимента дали возможность определить сущность, сформировать понимание круга полномочий, которыми могут быть наделены муниципальные органы охраны общественного порядка, организационную модель построения, порядок их правового регулирования и материально-финансового обеспечения. Были сформулированы принципы взаимодействия муниципальных сил правопорядка с органами внутренних дел. Эксперимент показал, что на тот период в стране еще не сложились должные социально-политические, социально-экономические и организационные условия для самостоятельного осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка.

Вместе с тем, имеющаяся потребность в решении вопросов охраны общественного порядка на местном уровне не пропала. В результате в ряде регионов страны в «явочном» порядке стали создаваться формирования, имеющие признаки, которые позволяют отнести их к муниципальным силам правопорядка.

Так, в ноябре 1999 года постановлением Главы местного самоуправления в г. Белгороде было создано муниципальное учреждение «Муниципальная стража», которое проработало несколько лет. К ос-

новным задачам муниципальной стражи были отнесены: контроль за соблюдением установленных законодательством норм поведения граждан в общественных местах; защита жизни, здоровья, чести и достоинства людей в общественных местах от противоправных посягательств; оказание помощи участковым уполномоченным милиции; контроль за исполнением решений органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка.

В июне 2011 года в структуре Администрации города Ижевска было образовано Управление муниципальной милиции было. Ижевский опыт нашел отклик и в других регионах. В феврале 2014 г. начало работать Управление муниципальной милиции в г. Златоуст Челябинской области.

Однако следует признать, что для большинства подобных формирований охрана общественного порядка является не столь приоритетной задачей по сравнению с пресечением административных правонарушений, ответственность за которые предусмотрена законодательством субъектов Российской Федерации. В подавляющем большинстве случаев это нарушения, непосредственно не посягающие на отношения, составляющие сферу общественного порядка и затрагивающие иные сферы: экологию, санитарное благополучие населения и т. п.

14 октября 2014 года в Государственной Думе Федерального собрания Российской Федерации был зарегистрирован проект федерального закона №621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесенный депутатами Государственной Думы С. М. Мироновым, Т. Н. Москальковой, М. В. Емельяновым, В. М. Зубовым, О. А. Ниловым, А. Л. Бураковым. В силу наличия серьезных противоречий действующему законодательству, данный проект не был поддержан Правительством Российской Федерации и возвращен субъекту права законодательной инициативы.

Группой авторов (В. Волков, А. Дмитриева, К. Титаев, Е. Ходжаева, И. Четверикова, М. Шкярук), представляющих Институт проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге, в рамках осуществляемого Комитетом гражданских инициатив проекта «Развитие отдельных положений Концепции комплексной реформы правоохранительных органов», подготовлен Исследовательский отчет по теме «Организационные возможности, ограничения и пути создания муниципальной милиции в РФ», в котором содержится вывод, что «для улучшения качества охраны общественного порядка и удовлетворения спроса граждан на безопасность и охрану их прав необходима организационная реформа, основным

элементом которой является разумная децентрализация управления подразделениями, занятыми охраной общественного порядка. Важнейшей частью такой реформы является создание условий для формирования муниципальной милиции и участия региональных и муниципальных властей в управлении подразделениями по охране общественного порядка».

Актуализация вопроса создания муниципальной милиции сегодня обусловлена принимаемыми мерами по упорядочению распределения функций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, оптимизации организационно-штатного построения системы МВД России.

Придание управлениям, отделам, отделениям МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, служба в которых является государственной правоохранительной службой, перевод сотрудников на финансирование исключительно за счет средств федерального бюджета, существенное сокращения численности сотрудников органов внутренних дел, приводят к определенному «размежеванию» между полицией и муниципальной властью, отдаляют сотрудников органов внутренних дел от реальных проблем населения в обеспечении правопорядка в местах их проживания, но при этом открывают «нишу» для создания муниципальной милиции.

Что должна представлять собой муниципальная милиция как основной инструмент реализации возложенных на местное самоуправление функций?

Совокупность задач, которые могут быть возложены на муниципальную милицию, и ее включенность в систему органов местного самоуправления, определенная самостоятельность и автономность по отношению к системе органов государства позволяют определить данные органы как правоохранительные формирования, создаваемые органами местного самоуправления, им подчиненные и контролируемые, финансируемые из средств местного бюджета, призванные охранять общественный порядок, защищать в пределах установленной компетенции на территориях обслуживаемых муниципальных образований жизнь, здоровье, права и свободы граждан, интересы населения соответствующей территории, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств.

Муниципальная милиция, как самый близкий к населению правоохранительный орган, в силу своего правового положения должна иметь возможность не только квалифицировано решать задачи охраны общественного порядка, но своевременно и профессионально приходить на помощь попавшим в беду людям, имея при этом полномочия на применение в случае необходимости мер принуждения.

В лице муниципальной милиции местное самоуправление может получить действенное средство контроля за выполнением решений по вопросам, составляющим предметы его ведения. Прежде всего, это относится к вопросам, принимаемым органами местного самоуправления в областях санитарии, экологии, природоохранной деятельности, коммунального хозяйства, потребительского рынка, нравственности.

Представляется, что особенности социальной роли муниципальной милиции будут проявляться также при рассмотрении ее в качестве субъекта социальных взаимодействий, другой стороной которых выступает население. Через муниципальную милицию могут быть открыты надежные каналы связи общества и правоохранительных органов, что, несомненно, будет способствовать росту правовой активности людей, и, в конечном итоге, повышению эффективности всей правоохранительной деятельности государства.

Особо следует подчеркнуть, что муниципальная милиция должна создаваться не вместо полиции, а в дополнении к ней при четком разграничении полномочий и зон ответственности за состояние охраны общественного порядка на территории обслуживаемого муниципального образования.

Современное российское законодательство содержит правовые предпосылки муниципализации функции охраны общественного порядка и создания муниципальной милиции.

Однако эффективная реализации органами местного самоуправления положений ст. 132 Конституции Российской Федерации, Федерального закона №131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части организации охраны общественного порядка муниципальной милицией возможна при наличии в стране определенных социально-политических, социально-экономических, правовых и организационных условий.

На федеральном уровне должны быть закреплены основные понятия, принципы, задачи, права, обязанности муниципальной милиции,

порядок ее финансирования и материально-технического обеспечения, механизм контроля и ответственности, общие условия и порядок прохождения службы в муниципальной милиции.

При создании надлежащих правовых основ функционирования муниципальной милиции следует иметь в виду, что потребуются не только разработка и принятие федерального закона, определяющего порядок организации и деятельности муниципальной милиции, но и внесение соответствующих изменений в бюджетное и налоговое законодательство (в части закрепления за органами местного самоуправления дополнительных доходных источников финансирования), Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части определения полномочий должностных лиц муниципальной милиции по составлению протоколов и рассмотрению дел об административных правонарушениях), следующие законы:

- Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части установления ответственности глав муниципальных образований, должностных лиц местного самоуправления за состояние организации охраны общественного порядка);

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» (в части регулирования основ взаимодействия с муниципальной милицией);

- Федеральный закон от 2 марта 2007 г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части закрепления особого вида муниципальной службы - правоохранительной муниципальной службы и особенностей прохождения службы муниципальными милиционерами);

- Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. №150-ФЗ «Об оружии» (в части определения порядка предоставления оружия служащим муниципальной милиции).

Большая правовая подготовительная работа потребуется как на уровне субъектов Российской Федерации, где должно быть сформировано региональное законодательство, регулирующие вопросы организации деятельности муниципальной милиции, создания механизма гарантированного финансирования этих органов и системы контроля за их деятельностью, так и в муниципальных образованиях, где необходимо будет подготовить и принять соответствующие нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

Существенные изменения, предусматривающие передачу в пределах установленной компетенции полномочий по охране общественного порядка муниципальной милиции, и создание механизма взаимодействия при реализации задач, возложенных на полицию, требуется внести в ряд нормативных актов МВД России.

Место и роль Федерального закона «О полиции» в правовом регулировании прохождения службы

Е. В. Золотова¹

А. А. Говоров²

Реформирование в 2010–2011 годах МВД России затронуло не только институциональную структуру органов внутренних дел, но и потребовало значительного изменения правовых основ деятельности соответствующих подразделений.

В связи с этим с некоторой разницей во времени были приняты Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которые вывели правовое регулирование прохождения службы в органах внутренних дел на качественно новый уровень.

При этом именно в Законе о полиции впервые были сформулированы правовые положения, необходимые для обновления порядка прохождения службы в полиции и вошедшие затем в Закон о службе и иные нормативные правовые акты.

Наряду с предназначением, принципами и основными направлениями деятельности полиции Закон о полиции определил права и обязанности сотрудников, процедуру поступления на службу, обязанности, ограничения и запреты, связанные со службой в полиции, режим служебного времени, порядок профессиональной и служебной

¹ Врио помощника начальника по правовой работе – начальник отдела нормативно-правового обеспечения ДГСК МВД России. © Золотова Е. В., 2016.

² Заместитель начальника отдела нормативно-правового обеспечения ДГСК МВД России. © Говоров А. А., 2016.

подготовки, основания увольнения и, что не менее важно, гарантии социальной защиты сотрудников. То есть предмет его правового регулирования оказался значительно шире, несмотря на то что Закон о полиции изначально планировался к изданию как специальный акт, устанавливающий цели и задачи полиции и условия их реализации.

Таким образом, данный закон частично содержал в себе нормы, непосредственно регламентирующие вопросы прохождения службы. Отдельного внимания заслуживает статья 54 Закона о полиции, определяющая заключительные и переходные положения. Именно в ней было закреплено, что до принятия федерального закона, определяющего порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел, на сотрудников органов внутренних дел распространяется действие Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-1¹.

Кроме того, принятие Закона о полиции положило начало внеочередной аттестации сотрудников, целью которой являлось формирование качественно нового личного состава органов внутренних дел. В рамках ее проведения были организованы следующие мероприятия:

- видеоконференции с руководителями территориальных органов МВД России;
- тестирование личного состава на знание законодательства Российской Федерации, регулирующего деятельность органов внутренних дел;
- сдача зачетов по служебной боевой и физической подготовке сотрудников;
- психологические обследования сотрудников (анкетирование, тестирование и т. п.), в том числе и с использованием полиграфа;
- беседы и анкетирования с целью выяснения мнения сослуживцев об аттестуемых сотрудниках;
- тестирования, направленные на выявление потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, а также злоупотребления алкоголем или токсическими веществами;
- проверка подлинности документов, подтверждающих уровень образования сотрудников и соответствия сотрудников полученному образованию;
- установление наличия у сотрудников органов внутренних дел судимости, в том числе снятой или погашенной, фактов прекращения

¹ Далее – Положение о службе.

в отношении их уголовного преследования по не реабилитирующим основаниям;

- проверка сотрудников с привлечением сил подразделений собственной безопасности МВД России;

- привлечение к работе в аттестационных комиссиях членов Общественного совета при МВД России и общественных советов при территориальных органах МВД России;

- заслушивание сотрудников на аттестационных комиссиях.

Учитывая повышенное внимание к внеочередной аттестации со стороны руководства государства и МВД России, реализация перечисленных мероприятий потребовала колоссальных усилий и кропотливой работы от кадровых подразделений, что в свою очередь позволило добиться ожидаемых результатов.

Внеочередная аттестация позволила, с одной стороны, очистить личный состав от лиц, дискредитирующих службу в органах внутренних дел, а с другой – сохранить то кадровое ядро и профессиональный потенциал, которые позволили в дальнейшем успешно выполнять возложенные на МВД России функции и задачи.

Издание Закона о полиции потребовало разработки ряда нормативных правовых актов подзаконного уровня. Так, в скором времени в целях его реализации были подготовлены приказы, регламентирующие порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции, и стажеров к выполнению обязанностей, возложенных на полицию, организацию деятельности внештатных сотрудников полиции, а также порядок временного замещения государственными служащими должностей в полиции.

Спустя девять месяцев с момента принятия Закона о полиции 30 ноября 2011 года при непосредственном участии МВД России и ДГСК МВД России, в частности, был издан законодательный акт, ставший базовым в системе нормативных правовых актов, определяющих правовой статус сотрудников не только полиции, но и органов внутренних дел в целом – Закон о службе, вступивший в силу 1 января 2012 года.

В связи с этим с 1 января 2012 года утратили силу ч. 1, 2, 4 – 8 ст. 35, ст.ст. 36 и 37, ч. 1, 2, 4 – 6 ст. 38, ст.ст 39 и 40 Закона о полиции. После этого Закон о полиции содержал в себе только нормы, устанавливающие ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой, а также ограничения, распространяющиеся на граждан, же-

лающих поступить на службу в органы внутренних дел, просуществовавшие в нем еще более трех лет – до февраля 2015 года.

Примечательно, что с принятием Закона о службе из Закона о полиции сразу были исключены нормы, определяющие основания для увольнения со службы сотрудников полиции, в то время как в Законе РСФСР от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» нормы, содержащие основания для увольнения со службы сотрудников милиции, сохранялись и действовали параллельно с Положением о службе. Несомненно, данное обстоятельство позволило избежать вопросов применения двух актов одинаковой юридической силы и возможной путаницы в работе правовых и кадровых подразделений. Это в свою очередь существенно сказалось на эффективности выполнения стоящих перед органами внутренних дел целей и задач, а также уменьшило случаи обращений сотрудников в суды при несогласии их с процедурой либо основаниями увольнения.

Следующим этапом преобразования системы нормативных правовых актов, регулирующих прохождение службы в органах внутренних дел, стало издание Федерального закона от 12 февраля 2015 г. № 16-ФЗ, которому предшествовали постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 7-П и от 11 ноября 2014 г. № 29-П, принятые в результате обжалования конституционности п. 7 ч. 3 ст. 82 Закона о службе.

Федеральным законом от 12 февраля 2015 г. № 16-ФЗ все ограничения и запреты, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел и прохождением службы в органах внутренних дел, ранее содержащиеся в ст.ст. 29, 35 Закона о полиции консолидированы в ст.ст. 14, 17 Закона о службе. При этом согласно п. 4 ч. 5 ст. 17 Закона о службе в новой редакции гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел в случае, если он подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

Ранее аналогичный запрет для гражданина действовал в случае прекращения в отношении его уголовного преследования за истече-

нием срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием. То есть он носил более категоричный характер и никаких исключений из общего правила не было.

Такой поэтапный переход норм из Закона о полиции в Закон о службе является необходимым и логичным. Однако часть правовых предписаний, которые являются основополагающими для всех сотрудников органов внутренних дел, а также затрагивают компетенцию кадровых подразделений, остаются в Законе о полиции до настоящего времени.

Во-первых, это глава 5 Закона о полиции, ст.ст. 18–24, в которых речь идет о применении физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Проверка уровня физической подготовленности сотрудников и навыков владения ими специальными средствами и огнестрельным оружием составляет важнейшую часть профессиональной подготовки, поскольку к выполнению обязанностей, связанных с их применением, могут привлекаться не только сотрудники полиции, но и сотрудники внутренней службы и юстиции. А от мастерства сотрудников в этом вопросе напрямую зависят как их жизнь и здоровье, так и успешное выполнение поставленных перед ними служебных задач.

Кроме того, результаты итоговых занятий по служебной боевой и физической подготовке напрямую учитываются при проведении аттестации сотрудников и присвоении им квалификационных званий, а также влияют на размер выплачиваемого денежного довольствия.

Специальному правовому статусу сотрудников посвящена также гл. 7 Закона о полиции. В ней раскрываются права, обязанности и ответственность сотрудников полиции, определены специальные звания и гарантии правовой защиты сотрудника полиции.

Существенной для кадровых и финансовых подразделений органов внутренних дел является глава 8 Закона о полиции, а именно, ее ст. 43 «Страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей». Не так давно в связи с принятием постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2015 г. № 1-П существенно изменилась ч. 6 данной статьи.

Теперь при установлении гражданину, уволенному со службы в полиции, инвалидности вследствие военной травмы, полученной в связи с выполнением своих служебных обязанностей и исключившей

возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему выплачивается ежемесячная денежная компенсация с последующим взысканием выплаченных сумм указанной компенсации с виновных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. С учетом этой позиции Конституционного Суда Российской Федерации условия выплаты данной компенсации стали более прозрачными, а также позволили в большей степени обеспечить защиту прав и законных интересов бывших сотрудников.

Изложенное позволяет констатировать, что с момента принятия Закон о полиции претерпел ряд изменений, существенно «эволюционировав» в части регулирования вопросов прохождения службы. В настоящее время полностью сформированы правовые основы прохождения службы, включающие в себя Закон о службе, который постепенно вобрал в себя те нормы, которые ранее содержались в Законе о полиции, и изданные под него акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и МВД России.

В указанных документах удалось регламентировать все необходимые для организации прохождения службы вопросы: процедуру отбора и поступления на службу, определение правового статуса сотрудников, процедуру увольнения и обеспечение социальных гарантий.

Все вышесказанное подтверждает тот значимый для юридической науки и практики факт, что нормы права не существуют сами по себе как заданные в отрыве от реальности предписания, а динамично развиваются в процессе правоприменения. Трансформация Закона о полиции и последовавшее за этим поэтапное изменение и совершенствование законодательства о прохождении службы является ярким примером положительных тенденций функционирования правовой системы Российской Федерации в целом.

Таким образом, Закон о полиции сыграл значительную роль в правовом регулировании прохождения службы в органах внутренних дел. Заполнив собой в переходный период имеющиеся правовые пробелы, а также положив начало новым правовым институтам, Закон о полиции последовательно и эффективно трансформировался в специальный нормативный правовой акт, регулирующий непосредственно деятельность составной части органов внутренних дел – полиции.

Р. С. Мулукаев¹

Право и его важнейшая форма – законодательство – порождение конкретных исторических условий общественного развития. Это, можно сказать, юридическое зеркало реальной действительности своего времени. При этом типологическим признаком права, характеризующим его внутреннюю природу, всегда остается регулирование общественных отношений. Содержание и формы этого регулирования имеют не только общие черты, но и особенности, которые определяются сущностными признаками эпохи, в которой действует право. Принцип историзма – неотъемлемый элемент раскрытия сущности права, значимости того или иного законодательного акта.

Эти мысли приходят в голову, когда сегодня, спустя пять лет, думаешь о содержании Федерального закона «О полиции». Вновь, вчитываясь в него, убеждаешься: история и право неотделимы друг от друга.

В самом деле, к началу второго десятилетия в российском обществе произошли существенные изменения. Качественно иной стала экономическая основа общества. И это предопределило коренные преобразования природы функционирования социального организма страны в целом. Новый облик приобрела политическая организация: приоритетным стало обеспечение прав личности, жизни, чести, достоинства человека и гражданина. Определяющее значение получили закрепленные в Конституции Российской Федерации основополагающие положения жизнедеятельности общества и государства. Одно из них – неуклонное обеспечение принципов демократии и правопорядка. В этих условиях действовавшая в государстве организационная модель основного звена правоохранительной системы, каковым являлась милиция, себя исчерпала. Сложившиеся новые исторические условия потребовали перехода к иной организационной модели.

Достигнутый в современных условиях уровень развития российского общества обусловил необходимость обеспечения высокопрофессионального подхода к государственной охране прав и свобод человека и гражданина, в целом общественного порядка. Не будет пре-

¹ Профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, доктор юридических наук, профессор. © Мулукаев Р. С., 2016.

увеличением сказать, что новые исторические условия, связанные с ними объективные факторы явились предпосылкой разработки и принятия Закона о полиции.

Чтобы убедиться в этом, достаточно сопоставить Федеральный закон «О полиции» с ранее действовавшим Законом Российской Федерации «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 10261.

Характеризуя содержание последнего, следует помнить, что он принимался практически в экстремальных условиях. Происходил развал Советского Союза, в обществе утверждались идеологические ценности, основанные на признании общечеловеческих принципов демократии, приоритетности прав и свобод личности. Сложившаяся историческая обстановка не могла не отразиться на содержании Закона о милиции. Хотя закон принимался как закон Российской Советской Федеративной Социалистической Республики, в нем нет статей, связанных с охраной социалистической собственности, соблюдением социалистической законности и ряда других, которые были характерны для советского законодательства. Вместе с тем, в изначальном тексте закона не получили достаточно емкого отражения общедемократические положения. И хотя в последующем в закон вносились поправки и дополнения, в целом он не соответствовал утвердившейся в Российской Федерации системе общественных отношений. Сложилась объективная потребность принятия закона, который бы отвечал требованиям новых исторических реалий развития российского общества.

Необходимо было превратить этот правоохранительный орган в дееспособный инструмент защиты прав и свобод человека и гражданина, противодействия преступности и охраны общественного порядка. Было изменено название органа: он стал именоваться полицией, что соответствовало исторически сложившейся общепринятой мировой практике и более полно отражало его правоохранительное предназначение.

Полиция избавлялась от несвойственных функций, гуманизировались формы и методы ее работы, предусматривался контроль гражданского общества за деятельностью полиции, устанавливалось организационное единство со всей системой органов внутренних дел, осуществлялся переход на федеральное бюджетное финансирование.

По-новому формировались принципы деятельности полиции. Если в Законе о милиции они были перечислены в одной статье, то в законе о полиции им посвящена вторая глава, состоящая из семи ста-

тей. Основопологающим стал принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. По сути дела, остальные принципы раскрывают содержание этого кардинального принципа.

Ряд принципов сформулирован по-новому – принцип открытости и публичности, принцип общественного доверия и поддержки, взаимодействия и сотрудничества. Особо следует обратить внимание на такие принципы, как беспристрастность, использование достижений науки и техники, современных технологии и информационных технологий¹.

Таким образом, есть все основания утверждать, что содержание Закона о полиции сформулировано с учетом опыта двадцатипятилетней истории Российской Федерации, утвердившейся за это время системы общественных отношений и правоохранительной практики. Это означает, что историзм – типологическая черта Закона о полиции, фактор, определяющий его современное содержание и стабильность как регулятора общественных отношений.

Сегодняшнее мероприятие – хороший повод поговорить о грядущем большом юбилее – трехсотлетию российской полиции. Вне всякого сомнения, значение этой даты выходит за рамки системы органов внутренних дел, она имеет общегосударственный масштаб.

Подготовка к 300-летию российской полиции уже началась: министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев утвердил план основных мероприятий по подготовке и проведению празднования 300-летия российской полиции. В плане имеется раздел о научно-исследовательской работе, о подготовке трудов, посвященных знаменательной дате. Выполнение положений раздела возлагается на образовательные учреждения и научные подразделения системы МВД России.

Подготовка серьезных научных исследований по истории российской полиции, органов внутренних дел в целом станет важной составной частью достойной встречи знаменательного юбилея.

В этой связи правомерно поставить вопрос о том, каково состояние изучения истории органов внутренних дел в настоящее время? К со-

¹ Признавая жизненность и необходимость положений ст. 7 Закона о полиции, раскрывающей содержание принципа беспристрастности, необходимо отметить некоторую нечеткость формулировки п. 3 ст. 7. Она обязывает проявлять уважение «к национальным обычаям и традициям граждан». Как представляется, эта формулировка не учитывает того, что сохранились обычаи, которые вряд ли заслуживают уважения (кровная месть, калым и др.).

жалению, приходится констатировать, что оно, мягко говоря, оставляет желать лучшего. Дело в том, что полноценное проведение научных исследований требует соответствующего организационного, материального и кадрового обеспечения. Исследования по истории органов внутренних дел в настоящее время лишены такого обеспечения.

Основная причина этого заключается в том, что в последние годы об истории в органах внутренних дел вспоминают в связи с юбилейными датами. В результате мы утратили многое из того, чем раньше располагали.

В 1974 году, когда была создана Академия МВД СССР, в ее составе имелась кафедра истории органов внутренних дел, в научном центре исследования проблем управления при Академии – ряд подразделений, проводивших исследования в области истории.

В результате их работы сформировалась и получила признание новая отрасль знаний – история органов внутренних дел. В Академии велась планомерная подготовка научных кадров – докторов и кандидатов наук, издавались монографии, учебники. В Академии, а со временем в других вузах, развернулось преподавание полноценного учебного курса истории органов внутренних дел. Однако в 80-е годы XX в. начался обратный процесс: названные научные подразделения Академии были ликвидированы, а учебный курс был урезан до минимума, а потом практически отменен.

Предусмотренный не так давно в научном центре Академии управления отдел по изучению истории органов внутренних дел не укомплектован. По сути дела, прекратилась целенаправленная подготовка специалистов в области истории органов внутренних дел. В адъюнктуре Академии один адъюнкт по историко-правовой специальности. Все это ставит под угрозу проведение серьезных исследований по исторической проблематике.

Существующая ситуация может быть изменена, если восстановить место полноценных исторических курсов в учебных планах МВД России, в первую очередь в учебном плане Академии управления. Такой общий курс обеспечен необходимой учебной литературой. Думаю, что настоящая постановка вопроса не является нереальной. Она вытекает из объективных условий подготовки высокообразованных специалистов. Полагаю, что предлагаемые решения не повлияют на преподавание остальных дисциплин, составляющих содержание обучения слушателей в Академии. Правовой основой мер по определению роли и места исторических знаний в системе Министерства

внутренних дел Российской Федерации в целом и восстановлении исторических курсов в Академии управления может стать приказ министра об исторической работе в органах внутренних дел.

На мой взгляд, основополагающие идеи проекта приказа должны сводиться к следующему:

- организация и проведение научных исследований в области истории органов внутренних дел;
- преподавание полноценного вузовского курса по истории органов внутренних дел в Академии управления и других высших учебных заведениях МВД России;
- широкое использование исторических знаний в проведении воспитательной работы с личным составом органов внутренних дел.

В приказе следует предусмотреть необходимые организационные и материальные обоснования его практической реализации.

Сегодня, в XXI веке, к людям всех профессий предъявляются неизмеримо более высокие требования, чем когда-либо раньше. Сегодня актуально звучит тезис о том, что каждое государство сильно своим интеллектуальным потенциалом. Поэтому сотрудники полиции должны не просто обладать суммой определенных профессиональных навыков, они должны мыслить. Для этого необходим серьезный багаж знаний. Нужно хорошо знать свою историю, помнить ее уроки, опираться на ее неисчерпаемый опыт.

Знание истории, учет исторического опыта – действенный фактор повышения качественного уровня работы полиции, всей правоохранительной деятельности.

История – развивающаяся действительность. Прошлое и настоящее неразрывно связаны. Знание прошлого во все времена играло важную роль. Постигая прошлое, люди опирались на накопленный человечеством опыт и более успешно решали стоявшие перед ними задачи. История – социальная память человечества, кладовая его социального опыта. Она передает этот опыт от одного поколения к другому. Осмысление такого опыта делает его достоянием современности. Изучение истории – это не уход в прошлое, а способ постижения современности, решения задач, которые стоят перед человеческим обществом в настоящем, материал для прогнозирования будущего.

Роль и место международных стандартов полицейской деятельности в Федеральном законе «О полиции»

Д. Д. Шалягин¹

Обсуждение, принятие и вступление в силу в марте 2011 года Федерального закона «О полиции» актуализировало проблему соответствия правового регулирования деятельности обновленной российской полиции международным стандартам полицейской деятельности. Иницилируя реформирование органов внутренних дел, федеральные власти ставили задачу, в числе прочих, приведения деятельности российской полиции к общепризнанным международным и лучшим зарубежным стандартам. Эта задача воплотилась в том, что разработчики закона сделали серьезный шаг на пути сближения с международно-правовыми стандартами полицейской деятельности. В проекте закона были учтены нормы и рекомендации целого ряда международных документов, среди которых Международные кодексы «поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка» и «поведения государственных должностных лиц», Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, Всеобщие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах, Европейские конвенции «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и «Об уголовной ответственности за коррупцию», Европейская декларация о полиции, Европейский кодекс полицейской этики и ряд других.

Один из авторов законопроекта бывший статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел С. П. Булавин подчеркивал, что в Федеральном законе «О полиции» «действительно адаптирован положительный опыт зарубежных стран в области строительства полицейских институтов, а также нормы ряда международных документов, касающихся правоохранительной деятельности. Иностранная и межгосударственная практика – это более чем важно, так как, являясь членами Интерпола – международной полицейской организации, мы не можем существовать изолированно и просто обязаны использовать имеющий-

¹ Начальник кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Шалягин Д. Д., 2016.

ся опыт международной кооперации»¹. Кроме того, отмечалось, что при подготовке законопроекта использованы отдельные положения полицейского законодательства ряда стран СНГ, а также Австрии, Германии, Норвегии, США, Финляндии, Франции, Швеции и др.

В этой связи возникает закономерный вопрос о том, что именно собой представляют международные стандарты полицейской деятельности, какова природа их появления, в каких документах они содержатся?

Современные государства, в том числе и Россия, стремятся к построению цивилизованного общества, базирующегося на полной реализации прав и свобод человека, обеспечении правопорядка и общественной безопасности². Одна из главных ролей в этой связи отводится полиции как органу, выполняющему правоохранительную и правообеспечительную функции. Поэтому государства стремятся четко ответить на вопрос, какие требования следует выдвигать полиции, что-

¹ Булавин С. П., Черников В. В. Концепция реформирования системы МВД России. Проект федерального закона «О полиции» – новый взгляд на российские органы правопорядка // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/law/interview/bulavin.html>. Куинн Ф. Права человека и ты. Основные документы ООН, документы ОБСЕ и документы Совета Европы о правах человека. Варшава, 1999. С. 43–46.

² Вечканова Н. В. Механизм реализации личных прав и свобод человека: содержание и особенности функционирования // Юридические науки. – 2009. – № 6. – С. 18; Осокин Р. Б. Конституционные основы совершенствования уголовно-правовой борьбы с преступлениями против общественной нравственности в сфере сексуальных отношений // Конституционные основы уголовного права : материалы I Всероссийского конгресса по уголовному праву, посвященного 10-летию Уголовного кодекса Российской Федерации. М. : ТК Велби, 2006. С. 442; Хазов Е. Н., Дорожко Ф. Л. Особенности и классификация юридических гарантий прав, свобод и обязанностей человека и гражданина в России // Вестник МосУ МВД России. – 2009. – № 8. – С. 140; Вечканова Н. В. Правовые позиции европейского суда по правам человека по защите личных прав и свобод в решениях конституционных судов стран СНГ // Общественные науки. – 2012. – № 4. С. – 221; Осокин Р. Б. Уголовно-правовая охрана общественной нравственности: история и зарубежный опыт противодействия : монография. Тамбов : Изд-во Першина Р. В., 2013. С. 5; Осокин Р. Б. Теоретико-правовые основы уголовной ответственности за преступления против общественной нравственности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. С. 17; Гришко А. Я., Ендольцева А. В., Осокин Р. Б. и др. Состояние криминогенной обстановки и предупреждение преступлений в Рязанской области : научно-аналитический обзор, Рязань : МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2015. С. 7.

бы гарантировать высокую степень эффективности осуществления ею своих функций¹. В связи с этим они активно участвуют в процессе создания и реализации международных стандартов полицейской деятельности.

Универсальные правила преимущественно разрабатываются в рамках Организации Объединенных Наций и начинают свою историю с 70-х годов XX века, когда в декабре 1979 года Генеральной Ассамблеей ООН был принят Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка. Данный акт представляет собой рекомендованный к использованию в рамках национального законодательства и практики государств свод принципов, которые должны соблюдаться должностными лицами по поддержанию правопорядка. Кодекс состоит из восьми статей, содержащих положения о необходимости добросовестного и профессионального исполнения своих обязанностей должностными лицами, призванными поддерживать правопорядок, а также об уважении и защите прав человека, охране здоровья задержанных, применении силы только в случае крайней необходимости, запрещении коррупции и пыток.

В развитие последних положений были приняты Конвенция ООН против коррупции 2003 года и Конвенция ООН против пыток и иных жестоких, бесчеловечных либо унижающих человеческое достоинство видов обращения и наказания 1984 года, содержащая нормы о запрещении и невозможности оправдания пыток, а также об обязанности государств принять все меры для обеспечения неотвратимости наказания за подобные действия. Конвенция обязывает включать полную информацию о запрете пыток в программы подготовки персонала правоохранительных органов, обеспечивать государственный контроль за правилами, методами и практикой проведения допросов и содержания лиц под стражей, а также создать в национальных правовых системах четкие гарантии жертве пыток на справедливую и адекватную компенсацию причиненного ущерба. В 1985 году рассматриваемые положения Конвенции были дополнены «Декларацией основных принципов правосудия для жертв преступлений и злоупотребле-

¹ Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности : лекция. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. С. 5–6 ; Богданов А. В., Хазов Е. Н. Правосознание и правовая культура как один из элементов правового статуса сотрудника полиции и их роль в деятельности ОВД по соблюдению, охране и защите прав человека // Алтайский юридический вестник. – 2015. – № 12. – С. 28–29.

ния властью»¹, принятой резолюцией № 40/34 Генеральной Ассамблеи ООН. Федеральный закон «О полиции» содержит исчерпывающую норму в отношении применения пыток: «...сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание».

В декабре 1988 года резолюцией № 43/173 Генеральной Ассамблеи ООН был утвержден «Свод Принципов защиты всех лиц, подвергаемых задержанию или заключению в какой бы то ни было форме»², касающийся правовой регламентации действий полиции в отношении задержанных лиц и имеющий своей целью защиту прав граждан при использовании полицией своих властных полномочий. Данный документ рекомендовал запрещать в законодательном порядке любые действия, противоречащие содержащимся в нем принципам, налагать за такие акты санкции и проводить расследование по жалобам на подобные деяния.

Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые на 8-м Конгрессе ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями в 1990 году, содержат рекомендации по организации и прохождению специальной подготовки по применению силы и огнестрельного оружия. При этом подчеркивается необходимость уделять внимание полицейской этике и правам человека, альтернативам применения силы и огнестрельного оружия, методам убеждения, ведения переговоров и посредничеству с целью ограничения применения силы или огнестрельного оружия.

Помимо положений универсальных международных стандартов полицейской деятельности, авторы законопроекта руководствовались и общеевропейскими нормами.

На европейском континенте определением роли и места полиции в современном обществе традиционно занимается региональная международная организация Совет Европы. Так, в мае 1979 года, Парламентской Ассамблеей Совета Европы была принята «Декларация о полиции», которая подтвердила положения рассмотренного выше Ко-

¹ Куинн Ф. Права человека и ты. Основные документы ООН, документы ОБСЕ и документы Совета Европы о правах человека. Варшава, 1999. С. 60–63.

² Права человека и профессиональные стандарты для работников милиции и пенитенциарных учреждений в документах международных организаций. Амстердам ; Киев, 1996. С. 29–35.

декса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, а также закрепила статус и этические принципы работы полиции. В Декларации подчеркивается, что в должности полицейского не должны работать лица, которые нарушили права человека, рекомендуется оказывать сотрудникам полиции активную моральную и физическую поддержку общества, которому они служат, а также наделять их тем же статусом и правами, что и работников государственной гражданской службы. В Декларации также сформулированы правила поведения сотрудников полиции в случае войны или других чрезвычайных ситуаций.

Важной вехой стало принятие в сентябре 2001 года Комитетом министров Совета Европы Европейского Кодекса полицейской этики, который содержит свод принципов и руководящих начал всей деятельности полиции в демократическом обществе и правовом государстве. В Кодексе уделено внимание вопросам квалификации, набора и прохождения службы в полиции, а также подготовке полицейских кадров. На основе данного документа специалистами Московского университета МВД России в 2007–2008 годах был разработан и МВД России принят Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, который ныне заменен Типовым кодексом этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации и муниципальных служащих.

Таким образом, вышесказанное подтверждает тезис о состоявшемся системном соответствии Федерального закона «О полиции» основным универсальным и региональным международным профессиональным стандартам.

Кроме того, сравнительный анализ Закона о полиции с его предшественником Законом о милиции в плане приведения полицейской деятельности к международным стандартам позволяет определить те акценты в этом вопросе, которые сделал законодатель, в том числе в содержании ряда статей действующего закона, регламентирующих международный компонент деятельности российской полиции.

Во-первых, обращает на себя внимание упоминание в ст. 2 того, что «по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности». Необходимо признать, что эту деятельность сотрудники ОВД осуществляли и ранее в соответствии Федеральным законом «О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению междуна-

родного мира и безопасности» (1995). Данный Федеральный закон определяет порядок предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала, организации его подготовки и обеспечения для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности. Появление вышеупомянутой нормы в Законе о полиции приводит законодательство в соответствие с указанным федеральным законом (1995) и международными обязательствами Российской Федерации.

Во-вторых, в ст. 3, в разделе, говорящем о правовых основах деятельности полиции, помимо указания на международные договоры, содержится указание и на общепризнанные принципы и нормы международного права. Это сделано, прежде всего, с целью приведения данного закона в соответствие с ч. 4 ст. 15 Конституции России, где, как известно, говорится, что «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы». Это может быть актуально, например, с точки зрения применения принципа уважения прав человека и основных свобод, содержащегося в Хельсинкском Заключительном акте Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (1975).

В-третьих, впервые в ст. 10 отраслевого закона появляется положение о том, что взаимодействие полиции с правоохранительными органами иностранных государств и международными полицейскими организациями осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации. По сути, данный тезис впервые вводит положение о международном сотрудничестве полиции на двухсторонней и многосторонней основе, равно как и самостоятельное понятие «международные полицейские организации», под которыми понимаются, главным образом, Интерпол и Европол, но по факту круг институциональных субъектов международного сотрудничества значительно шире. Это Организация Объединенных Наций, Совет Европы, ОБСЕ, Совет государств Балтийского моря и целый ряд других международных межправительственных организаций, осуществляющих деятельность в сфере противодействия преступности. Такое сотрудничество, безусловно, осуществлялось и до вступления в силу Федерального закона «О полиции», и регулировалось различными нормативными правовыми актами, например, Указом Президента Российской Федерации от 27 августа 2007 г. № 1104 «О представителях Министерства внутренних дел Российской Федерации в иностранных государствах».

В-четвертых, впервые в отраслевом законе появились положения, относящиеся к процессуальным аспектам института международной правовой помощи по уголовным делам. Так, в одном из пунктов ст. 14 говорится о возможности сотрудников полиции применять задержание «лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, – до передачи их иностранному государству по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации». Кроме того, далее говорится, что «о задержании иностранного гражданина или подданного иностранного государства полиция уведомляет посольство либо консульство соответствующего государства в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Справедливости ради, необходимо отметить, что в одном из пунктов ст. 11 Закона о милиции имелась более общая норма о праве сотрудников милиции «задерживать и содержать под стражей в соответствии с уголовно-процессуальным законом лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу». Ссылка на УПК РФ в данном случае, в числе прочего, подразумевала и исполнение сотрудниками милиции обязательств в рамках оказания международной правовой помощи по уголовным делам.

В-пятых, в ст. 17 «Формирование и ведение банков данных о гражданах» содержится новелла о формировании и ведении банков данных, осуществляемом в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации, где говорится, что такой банк данных может формироваться полицией «об иностранных гражданах и о лицах без гражданства, в отношении которых принято решение о депортации или об административном выдворении». А «информация, содержащаяся в банках данных, предоставляется ... правоохранительным органам иностранных государств и международным полицейским организациям – в соответствии с международными договорами Российской Федерации», что свидетельствует о подтверждении Российской Федерацией своих международных обязательств, взятых ею на себя при присоединении к Международной организации уголовной полиции – Интерпол, ООН и к ряду других международных институтов, осуществляющих сбор и последующий анализ соответствующей статистической информации, предоставляемой правоохранительными органами государств-членов, с целью выработки эффективных рекомендаций.

Сравнительно-правовой анализ вышеуказанных положений Закона о полиции показывает усилившуюся в последние десятилетия международную составляющую деятельности полиции России, активную включенность ее в деятельность международных институтов, свидетельствующую о повышении роли Российской Федерации в международных отношениях, прежде всего, по линии противодействия транснациональной преступности. Кроме того, появление ряда новых норм в данном законе призвано привести во взаимное соответствие совокупность нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел в сфере международных отношений.

В завершение, учитывая, что наша конференция проходит в связи с 5-летним юбилеем принятия закона, хотелось бы отметить роль Московского университета МВД России имени В. Я. Кикотя как в обсуждении и подготовке предложений по реформе ОВД, так и в вопросе продвижения, если угодно, популяризации Закона о полиции, как среди обучающихся в наших стенах, так и в рамках международного сотрудничества. Возможно не всем известно, что силами кафедры иностранных языков Университета был осуществлен официальный перевод Закона о полиции на английский язык, который был издан и активно используется при международных контактах по обмену положительным опытом.

Открытость и публичность как один из фундаментальных принципов деятельности полиции в Российской Федерации

*С. А. Лопатин¹
О. Е. Лопатина²*

В 2011 году началась реформа органов внутренних дел Российской Федерации, в результате которой ранее существовавшая милиция преобразована в полицию. Но процесс преобразования не ограничился формальным переименованием, работу полиции предложено построить на качественно иных принципах.

Как следует из пояснительной записки к проекту³ федерального закона «О полиции», содержащиеся в нем основополагающие начала

¹ Помощник начальника Управления по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации МВД России по правовой работе. © Лопатин С. А., 2016.

² Адъюнкт Академии управления МВД России. © Лопатина О. Е., 2016.

³ URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4729/16977>.

деятельности полиции разработаны с учетом высокого уровня конфликтности отношений в той сфере, в которой действует полиция, ее широких дискреционных полномочий. При этом отмечено, что открытость и прозрачность деятельности полиции будут способствовать восстановлению доверия у граждан, а граждане и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права.

В системе принципов деятельности полиции, предусмотренных в гл. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹, обособленно представлен принцип открытости и публичности.

В соответствии с ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации каждому гарантируется право свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом. Доступ к информации может быть ограничен в ряде случаев, когда ее распространение нарушает баланс интересов государства, общества и человека либо может привести к их нарушению. Из содержания ст. 9 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»² следует, что ограничение доступа к информации устанавливается федеральными законами в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 1). В этой части данное предписание корреспондирует нормативному регулированию пределов открытости полиции, содержащемуся в ч. 1 ст. 8 Закона о полиции.

Согласно ч. 1 ст. 4 Закона полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Среди подразделений центрального аппарата МВД России подразделениями полиции, согласно примечанию к Структуре центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, отнесены подразделения: вневедомственной охраны, обеспечения безопасности дорожного движения, обеспечения охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, противодействия экстремизму, собственной безопасности, на транспорте, уголовного розыска, эко-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 31, ст. 3448.

номической безопасности и противодействия коррупции, Национальное центральное бюро Интерпола, оперативное, обеспечения безопасности лиц, подлежащих государственной защите, обеспечения деятельности подразделений специального назначения и авиации, обеспечения безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий, оперативно-разыскной информации, организации дознания и организации лицензионно-разрешительной работы.

В целях реализации ст. 8 Закона о полиции соответствующие требования предусмотрены в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248. Так, деятельность МВД России является открытой для общества и публичной в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации (п. 8). МВД России организует постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества (подп. 42 п. 12), определяет перечень информации о деятельности федеральных государственных организаций, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении МВД России, для размещения в открытых информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе на официальном сайте МВД России в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, а также порядок размещения этой информации (подп. 46.7 п. 12). Для этой цели МВД России имеет право учреждать в соответствии с законодательством Российской Федерации печатные и электронные средства массовой информации для освещения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, опубликования нормативных правовых актов, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к сфере внутренних дел (под. 13 ст. 13), осуществлять по заявкам редакций средств массовой информации аккредитацию журналистов для освещения деятельности органов внутренних дел и внутренних войск (подп. 11 ст. 13).

В системе МВД России функции головного подразделения в сфере информационного сопровождения деятельности Министерства возложено на Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации. В соответствии с Положением об УОС МВД России, утвержденным приказом МВД России от 16 июня 2011 г. № 683, оно выполняет следующие задачи:

- организует и участвует в формировании основных направлений государственной политики в области совершенствования информационного сопровождения деятельности Министерства;
- организует и осуществляет информирование граждан о деятельности МВД России через СМИ, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет;
- организует и координирует работу по информационному сопровождению деятельности Министерства;
- организует круглосуточный мониторинг и анализ материалов СМИ, информационно-коммуникационной сети Интернет о деятельности органов, организаций, подразделений системы МВД России;
- организует и обеспечивает взаимодействие руководства МВД России со СМИ, органами государственной власти, общественными объединениями и организациями по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

Согласно ч. 1 ст. 8 Закона о полиции определены общие границы открытости, установлены конкретные случаи ограничения открытости для общества. Это связано непосредственно со спецификой деятельности полиции, а именно:

- в части предварительного расследования (недопустимость разглашения данных предварительного расследования (ст. 161 УПК РФ), тайны переписки, телефонных и иных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, полученных в соответствии с требованиями УПК РФ);
- в части дел об административных правонарушениях (недопустимость разглашения государственной, военной, коммерческой или иной охраняемой законом тайны, либо если этого требуют интересы обеспечения безопасности лиц, участвующих в производстве по делу, членов их семей, близких, а также защиты чести и достоинства указанных лиц (ст. 24.3 КоАП РФ);
- в части оперативно-разыскной деятельности (открытость замещена принципом конспирации).

Ограничения открытости в контексте выполнения подразделениями полиции правоохранительной функции представляются оправданными, поскольку в процессе оперативно-служебной деятельности подразделения полиции ежедневно обмениваются сведениями, составляющими государственную тайну, персональными данными, иной конфиденциальной информацией, которая не может разглашаться в интересах защиты прав и законных интересов граждан, об-

щественных объединений и организаций, а также охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности государства и общества.

В целях реализации права граждан на получение достоверной информации о деятельности полиции, а также получение от полиции информации, непосредственно затрагивающей их права (кроме информации, доступ которой ограничен федеральным законом), на основании Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» приказом МВД России от 27 октября 2015 г. № 1010¹ утвержден Порядок организации работы по обеспечению доступа к информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации.

С целью предоставления дополнительной информации, затрагивающей права граждан, общественных объединений и граждан и в порядке реализации требований Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи», а также Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утвержденных Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168, на главной странице федерального сайта АПК «Официальный интернет-сайт МВД России»² создан единый раздел «Правовое информирование» (https://mvd.ru/help/legal_info), объединивший в себе все ресурсы и гиперссылки (ссылки) на актуальную правовую информацию.

В данном разделе работа ведется системно, лишь в течение 2015 года в рамках правового информирования размещены материалы правового, разъяснительного и пропагандистского характера: 26 новостных публикаций ДПД МВД России, 14 Указов Президента Российской Федерации, 6 Административных регламентов, 77 нормативных правовых актов МВД России, 1 международный договор, 65 новостей законодательства по вопросам деятельности МВД России и его территориальных органов, Перечень заявлений об оспаривании нормативных правовых актов МВД России (20), 12 памяток для граждан по вопросам деятельности подразделений центрального аппарата МВД России, 2 памятки в подразделе «Помощь детям», а также 3 интерактивных приложения и 2 ссылки на региональные проекты.

¹ Зарегистрирован в Минюсте России 19 ноября 2015 г. № 39780.

² Далее – АПК.

В ч. 3 и 4 ст. 8 Закона о полиции содержится двуединая обязанность. С одной стороны, в интересах обеспечения открытости своей служебной деятельности полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через СМИ, сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Указанный порядок предусмотрен Порядком подготовки и размещения информации о деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, утвержденным приказом МВД России от 12 ноября 2011 г. № 1136, а также Инструкцией по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утвержденной приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975¹. С другой стороны, полиция представляет сведения о своей деятельности по запросам редакций СМИ, а также в ходе проведения пресс-конференций, рассылки справочных или статистических материалов и в иных формах. Порядок такой деятельности нормативно урегулирован приказом МВД России от 11 декабря 2015 г. № 1165дсп «Об организации информационного сопровождения деятельности территориальных органов МВД России».

В целях обеспечения открытости по заявкам редакций СМИ осуществляется аккредитация журналистов для освещения деятельности полиции. Работа в этом направлении урегулирована Правилами аккредитации журналистов средств массовой информации при Министерстве внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органах, утвержденными приказом МВД России от 27 июня 2015 г. № 725².

На федеральном сайте АПК в подразделе «Для граждан» имеется вкладка «Ведомственные СМИ» (<https://mvd.ru/folder/6761463>). Данная вкладка объединяет гиперссылки на интернет-ресурсы ведомственных СМИ: журнала «Полиция России», газеты «Щит и меч», альманаха «Профессионал», журнала «Содружество» и радиостанции «Милицеская волна». Данные информационные ресурсы направлены на реализацию ч. 6 ст. 8 Закона о полиции для освещения деятельности полиции.

¹ Зарегистрирован в Минюсте России 22 сентября 2011 г. № 21859.

² Зарегистрирован в Минюсте России 23 сентября 2015 г. № 38977.

Все вышеприведенные принципы деятельности полиции являются принципиально новыми по сравнению с ранее существовавшей в Законе Российской Федерации «О милиции» моделью взаимодействия органов внутренних дел Российской Федерации с институтами гражданского общества и СМИ и являются фактически социально-ориентированными. За время действия Закона о полиции с 2011 года по настоящее время фундаментальный принцип, предусмотренный ст. 8 Закона о полиции, ни разу не подвергся изменению, но стал предметом судебного разбирательства¹. Данное обстоятельство представляется важным индикатором правильности выбранной концепции взаимодействия органов внутренних дел (полиции) с общественностью и направлено на повышение уровня доверия граждан.

Законодательство об административных правонарушениях как правовая основа деятельности полиции

А. Г. Авдейко²

Д. А. Газизов³

Р. О. Барутенко⁴

В деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации пристальное внимание уделяется вопросам применения законодательства об административных правонарушениях.

В этой связи необходимо отметить, что принятие в 2001 году Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях⁵ явилось новым этапом в развитии отечественного законодательства об административных правонарушениях. В нем получили реализацию основные тенденции развития правовой системы, в частности,

¹ Решение Московского городского суда от 26 июня 2015 г. по делу № 7-6733/2015.

² Начальник ДПД МВД России, заслуженный юрист Российской Федерации, генерал-лейтенант внутренней службы. © Авдейко А. Г., 2016.

³ Начальника Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Газизов Д. А., 2016.

⁴ Заместитель начальника Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук. © Барутенко Р. О., 2016.

⁵ Далее – КоАП РФ или Кодекс.

кодификация правовых норм, расширение права на защиту, совершенствование юрисдикционных процедур.

С его вступлением в силу раздробленный, утративший единство правового регулирования институт административной ответственности был воссоздан в новом качестве, с 1 июля 2002 года на территории Российской Федерации не подлежали применению нормы об административных правонарушениях, содержащиеся в законах и иных нормативных правовых актах Союза ССР¹, в том числе Указ Президиума Верховного совета СССР от 21 июня 1961 г. «О дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке»², Основы законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях от 23 октября 1980 г.³, Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г.⁴, перестали действовать Указы Президента Российской Федерации, акты глав субъектов Российской Федерации и иные подзаконные акты, которые предусматривали административную ответственность, что позволило повысить качество норм об административных правонарушениях. В КоАП РФ усилена роль закона в регулировании отношений, связанных с привлечением к административной ответственности, существенно расширил процессуальные гарантии сторон, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, в том числе регламентировано право лица, привлекаемого к административной ответственности, и потерпевшего на защиту.

Кодекс содержит 798 статей Особенной части, включающих свыше 1500 составов административных правонарушений, ряд из которых носят бланкетный характер, что заставляет правоприменителей обращаться к разным источникам права. При этом рассматривать эти административные правонарушения правомочны 67 государственных органов, входящих в структуру или подведомственных 55 федеральным органам исполнительной власти, юрисдикционные полномочия которых в свою очередь детализируются статусными и иными нормативными актами. Эти особенности определяют, пожалуй, основную проблему «административного» правоприменения – проблему орга-

¹ Статья 4 Федерального закона от 30 декабря 2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1, ст. 2.

² Ведомости ВС СССР. – 1961. – № 35, ст. 368.

³ Свод законов СССР. – 1990. – Т. 10. – С. 375.

⁴ Ведомости ВС РСФСР. – 1984. – № 27, ст. 909.

низационной и функциональной разрозненности органов, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях¹.

В этой связи приходится констатировать, что не в полной мере получило свое дальнейшее развитие положение КоАП РФ о совместном составлении протоколов по одним и тем же составам административных правонарушений должностными лицами различных органов и учреждений в пределах своей компетенции.

В последнее время при рассмотрении законопроектов данный подход относят к коррупциогенному фактору, связанному с широтой дискреционных полномочий, выражающийся в наличии дублирующих полномочий должностных лиц (например, официальные отзывы Правительства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. № 4504п-П9 на проект федерального закона № 231281-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», от 25 июля 2013 г. № 4454п-П4 на проект федерального закона № 238639-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам участия граждан в охране общественного порядка»).

Полагаем, что такой подход неприменим к органам внутренних дел (полиции), как органам, выполняющим от имени государства пресекательные функции² для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности по тем составам административных правонарушений, по которым существует возможность правонарушителя скрыться после совершения правонарушения.

Полиция обязана пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции (п. 11 ч. 1 ст. 12 Феде-

¹ Бекетов О. И. К проекту постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всероссийской научно-практической конференции. Омск, 2004. С. 72–73.

² Авдейко А. Г. Защита органами внутренних дел прав граждан на потребительском рынке // Закон и право. – 2008. – № 1. – С. 3–12.

рального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹). В этой связи ей предоставлено право составлять протоколы об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

При этом ч. 2 ст. 3 Федерального закона «О полиции» определено, что полиция в своей деятельности наряду с федеральным законодательством руководствуется законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции.

С момента принятия Федерального закона «О полиции» юрисдикционные полномочия полиции, предусмотренные КоАП РФ, не были подвергнуты комплексной «ревизии» и соотнесены с компетенцией полицией, в результате в ее подведомственности остаются такие статьи Кодекса, как уничтожение (разорение) муравейников, гнезд, нор или других мест обитания животных (ст. 8.29), невыполнение в установленный срок предписаний органов регулирования естественных монополий, осуществляющих контроль и надзор в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, государственный надзор за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, уполномоченных в области государственного регулирования тарифов, государственного (муниципального) финансового контроля, Банка России (ст. 19.5) и др.

С 2011 года на органы внутренних дел (полицию) дополнительно было возложено свыше 15 составов административных правонарушений по рассмотрению соответствующих дел, а в части составления протоколов об административных правонарушениях отнесено свыше 50 составов.

В целом в компетенцию должностных лиц органов внутренних дел (полиции) входит составление протоколов об административных правонарушениях по 534 составам административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ (171 состав подлежит рассмотрению сотрудниками органов внутренних дел (полиции) с составлением протоколов, а по 363 составам составляются протоколы).

В последние годы наблюдается «ползучая интервенция», направленная на возложение на органы внутренних дел (полицию) юрисдикционных полномочий по составам административных правонаруше-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900; № 27, ст. 3881; № 49, ст. 7018; № 50, ст. 7352; 2012. – № 26, ст. 344; № 50, ст. 6967.

ний, которые напрямую не относятся к компетенции полиции и не требуют непосредственного применения полицейской силы, по принципу «если не понятно кому, значит полиции». При этом не учитывается, что практическая реализация вводимых норм повлечет выполнение сотрудниками полиции несвойственных функций, потребует дополнительных средств федерального бюджета в связи с потребностью в увеличении штатной численности органов внутренних дел (полиции), а также обеспечения ее материально-техническими ресурсами.

Подобный подход не согласуется с поручениями Президента Российской Федерации от 11 апреля 2014 г. № Пр-884 и Правительства Российской Федерации от 24 апреля 2014 г. № РД-П4-2908, направленными на совершенствование отраслевого законодательства с целью повышения эффективности его применения, избавления от правовых норм и институтов, препятствующих поступательному развитию правоохранительной системы, а также избавление от несвойственных для органов внутренних дел функций.

За период действия Кодекс претерпел многочисленные, в том числе принципиальные, изменения которые в своей совокупности привели к существенному загромождению текста закона и утрате единства правового регулирования. Так, КоАП РФ был дополнен более 400 федеральными законами, предусматривающими свыше 3 000 изменений. Происходящие значительные изменения в законодательстве об административных правонарушениях привели к высказыванию со стороны представителей науки, правоприменителей, да и простых граждан предметных замечаний как по форме Кодекса, так и по его содержанию¹.

Таким образом, главными особенностями системы административной юрисдикции являются обширность нормативного регулирования, часто сопровождающаяся недостаточно качественной проработкой правовых актов, множественность и неоднородность составляющих ее органов.

В свою очередь профессор М. С. Студеникина поставила под сомнение дальнейшее развитие в КоАП РФ концептуальных положений, направленных на укрепление законности в сфере применения за-

¹ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9–22; Старостин С. А. О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. – 2014. – № 3. – С. 72–75.

конодательства об административных правонарушениях, устранении недостатков КоАП РФ, которые были видны уже с самого начала его реализации¹.

В сложившейся ситуации необходимость в разработке и принятии нового кодифицированного акта в соответствующей правовой отрасли является очевидной.

Достаточно широко, в том числе в научной среде, обсуждается вопрос о принятии нового Кодекса, при этом высказываются диаметрально противоположные реформаторские предложения, основным из которых является идея о необходимости разделения КоАП РФ на несколько (два и более) самостоятельных кодифицированных актов (например, материальный (деликтный), административно-процессуальный и исполнительный). Сторонники данной инициативы полагают, что такое решение позволит построить логичную, структурированную и детальную нормативную базу в сфере законодательства об административной ответственности.

Вместе с тем, законодательная реализация данной идеи в настоящее время, не только преждевременна, но и весьма затруднительна. Представляется, что следует ответить на вопрос, а какие задачи должны быть решены при кодификации процессуальных норм? Полагаем, что, прежде всего, основная задача заключается в том, что процессуальных норм должно быть достаточно для обеспечения законности в деятельности органов административной юрисдикции, прав граждан и хозяйствующих субъектов, когда они становятся субъектами правонарушений. В этой связи принципиального значения не имеет будет ли это отдельный кодекс или процессуальные нормы будут включены в КоАП РФ.

Очевидно, что в первом случае такой кодекс не сможет называться административно-процессуальным, предмет регулирования которого значительно шире, чем процессуальное «обслуживание» материальных (деликтных) норм. Поэтому считаем, что авторами отдельного процессуального кодекса не принимается во внимание сама специфика регулируемых КоАП РФ правоотношений, их лаконичность, сжатость процесса, его нацеленность на оперативное привлечение к

¹ Студеникина М. С. Взгляд на КоАП РФ по прошествии десяти лет с момента введения его в действие // Актуальные проблемы административной ответственности : материалы всероссийской научно-практической конференции 25 мая 2012 г.) / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омский юридический институт, 2012. С 3–9.

административной ответственности, назначение и исполнение административного наказания. Видится, что разрешение обозначенного вопроса необходимо осуществлять не революционным путем, а путем закономерных эволюционных преобразований, с учетом современного состояния развития научных достижений, данных правоприменительной практики.

Полагаем, что в эти представления вполне укладываются попытки федерального законодателя разработать новую модель КоАП РФ, основанную, тем не менее, на большинстве хорошо зарекомендовавших себя положений действующего КоАП РФ.

Так, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым, Д. Ф. Вяткиным, В. А. Поневежским подготовлены и внесены в Государственную Думу проекты федеральных законов № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»¹ и № 957620-6 «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Идея единства проекта КоАП РФ, объединяющего общую и особенную части, процессуальные нормы, регламентирующего, в том числе, порядок производства по делам об административных правонарушениях, устанавливающего положения об исполнении административных наказаний, позволит обеспечить последовательность и внутреннюю непротиворечивость регулирования всего комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности, и концептуально поддерживается.

В этой связи представляется необходимым рассмотреть ряд аспектов, заложенных разработчиками проекта КоАП РФ в его основу, и которые могут оказать существенное влияние на деятельность полиции по применению законодательства об административных правонарушениях.

При определении в ст.ст. 1.3 и 1.4 проекта КоАП РФ полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере правового регулирования административной ответственности необходимо прямо закрепить положения о недопустимости принятия законодательных актов, устанавливающих административную ответственность, без предварительного закрепления материальных норм, регулирующих общественные отношения в различных сферах жизнедеятель-

¹Далее – проект КоАП РФ.

ности, в том числе определяющих правила, запреты, а также содержание отношений, охраняемых нормами об ответственности.

Закрепляя перечень подзаконных нормативных правовых актов в сфере административной ответственности, издаваемых в случаях, предусмотренных КоАП РФ, Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, иными государственными органами, Центральным банком Российской Федерации (ч. 2 ст. 1.3 проекта КоАП РФ), разработчики не установили какие подзаконные акты издаются Правительством Российской Федерации, а какие – федеральными органами исполнительной власти и иными органами. Действующим КоАП РФ предусмотрены положения, устанавливающие полномочия Правительства Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 4.1, прим. к ст. 6.16.1, ч. 2 ст. 7.13, ч. 15 ст. 7.30 КоАП РФ и др.), а также федеральных органов исполнительной власти (ч. 2 ст. 27.3, ч. 4 ст. 28.3 КоАП).

В проектируемом понятии административного правонарушения (ст. 3.1 проекта КоАП РФ), одним из обязательных признаков называется причинение вреда охраняемым законом общественным отношениям (общественная вредность), при этом не раскрывается в чем именно проявляется общественная вредность деяния.

Между тем, особенная часть проекта КоАП РФ (разд. II) содержит административные правонарушения, совершение которых причиняет вред охраняемым законом общественным отношениям, вследствие чего наступают общественно опасные последствия (например, ст.ст. 10.8, 15.1, 17.12, 18.9 проекта КоАП РФ). Также в данный раздел включены административные правонарушения, формально посягающие на установленные нормативными правовыми актами правила поведения (например, ст.ст. 20.7, 20.12, 21.11, 21.14 проекта КоАП РФ).

Таким образом, предлагаемое проектом КоАП РФ понятие административного правонарушения не согласуется с его Особенной частью. Кроме того, включение в дефиницию административного правонарушения такого признака, как общественная вредность, по сути, является продолжением дискуссии, которая происходит в юридической литературе¹, а именно возможно или невозможно признать ад-

¹ Головки В. В. Административно-юрисдикционная деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения : монография. Омск : Омская академия МВД России, 2007; Попов Л. Л., Мигачев Ю. И., Тихомиров С. В. Административное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009; Серков П. П. Административная ответственность: проблемы и пути совершенствования : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. и др.

министративные правонарушения общественно опасными либо общественно вредными¹.

Одни авторы считают, что общественная опасность присуща только преступлениям², другие исключают ее из признаков административного правонарушения³. Третьи полагают, что общественная опасность является материальным признаком любого правонарушения⁴. Четвертые считают, что все административные правонарушения и преступления обладают общественной опасностью и отличаются лишь в разной ее степени⁵, пятые указывают, что «проступки могут быть общественно-опасными, а могут не быть»⁶. Шестая группа авторов отмечает, что административные правонарушения только вредны⁷. Некоторые, при анализе признаков правонарушения игнорируют его материальный признак – общественная вредность либо опасность⁸.

Таким образом, можно отметить, что спор по существу давно принял терминологический характер: как называть вредоносность преступлений и административных правонарушений – одним терми-

¹ Марцев А. И. Общественная опасность преступления // Актуальные проблемы уголовного права : материалы международной научно-практической конференции / отв. ред. М. В. Бавсун, К. Д. Николаев. Омск : Омская академия МВД России, 2010. С. 3–10.

² Якуба О. М. Административная ответственность. М., 1972. С. 38.

³ Ключниченко А. П. Административно-правовая борьба с мелким хулиганством и злостным пьянством. Киев, 1967. С. 42; Алехин А.. Административная ответственность за правонарушения на транспорте. М., 1968. С. 4.

⁴ Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. М. : Юрист, 2001. С. 316.

⁵ Лунев А. Е. Административная ответственность за правонарушения. М., 1961. С. 45; Шишов О. Ф. Преступление и административный проступок. М., 1967. С. 45; Серегин А. В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С. 54; Лазарев Б. М. Административные правонарушения и ответственность за их совершение // Советское государство и право. – 1985. – № 8. – С. 30–40; Марцев А. И. Общие вопросы учения о преступлении. Омск, 2000. С. 67.

⁶ Советское законодательство об административной ответственности. – Пермь, 1969. С. 73.

⁷ Ключниченко А. П. Пьянство и административная ответственность. Киев, 1975. С. 77–78.

⁸ Лазарев Б. М. Административная ответственность. М., 1976. С. 11–12; Студеникина М. С. Законодательство об административных правонарушениях. М., 1981. С. 10; Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник. М. : Эксмо, 2007. С. 32.

ном «общественная опасность» либо различными терминами. Указанное свидетельствует, на наш взгляд, об отсутствии в достаточной степени научно обоснованных положений и выводов о материальном характере административных правонарушений, что является одной из причин не принятия законодателем общественной опасности в качестве материального признака административного правонарушения.

Действительно, законодатель в ст. 2.1 КоАП РФ при формулировании понятия административного правонарушения не указывает такой признак, как общественная опасность. В ч. 2 ст. 14 Уголовного кодекса Российской Федерации¹ закреплено, что не является преступлением действие (бездействие), хотя формально и содержащее признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ, «но в силу малозначительности не представляющее общественной опасности».

Справедливо отмечает профессор Ю. П. Соловей, что «отсюда сделан простой, но неправильный вывод: общественная опасность — признак исключительно преступления, а не административного правонарушения». Необходимо отметить, что в ч. 2 ст. 14 УК РФ, говорится только о том действии (бездействии), которое формально содержит признаки какого-либо деяния, предусмотренного УК РФ.

Следовательно, ч. 2 ст. 14 УК РФ, подтверждая данную в ч. 1 этой же статьи характеристику преступления как всегда общественно опасного деяния, в принципе вовсе не лишает, вопреки распространенному мнению, административные правонарушения признака общественной опасности².

Более того, в ч. 2 ст. 2 УК РФ закрепляется «...кодекс определяет, какие опасные для личности, общества или государства деяния признаются преступлениями...». Следовательно, уголовный закон оценивает как преступление не все общественно опасные деяния, а лишь их определенную часть. В этой связи вполне возможна иная государственно-правовая оценка таких деяний, в том числе признание их административными правонарушениями.

¹ Далее – УК РФ.

² Соловей Ю. П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Актуальные проблемы применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях : материалы всероссийской научно-практической конференции (1 июня 2004 г.) / под общ. ред. Ю. П. Соловья. Омск : Омский юридический институт, 2004. С. 5.

Профессор А. И. Марцев указывает, что общественная опасность, как и само преступление, есть явление социально-правовое. Как явление правовое уголовно-правовая опасность выражается в том, что она кладется в основу криминализации поведения или деятельности субъекта. Это как бы ожидаемая опасность, опасность в статике. Исходя из субъективного восприятия объективного характера опасности, законодатель придает тем или иным деяниям статус преступления. Но при этом преступлениями становятся исключительно те деяния, которые не только общественно опасны, но и не противоречат иным условиям криминализации. Так, вне всякого сомнения, общественно опасны факты употребления наркотических средств без назначения врача (ответственность предусмотрена ст. 6.9, ч. 2 ст. 20.20, ст. 20.22 КоАП РФ), поскольку они угрожают жизни и здоровью населения.

Однако широкая распространенность этих явлений препятствует их криминализации, поскольку в противном случае привлекать к уголовной ответственности, к сожалению, пришлось бы большие массы населения. Профессор Н.Ф. Кузнецова точно отметила, что «...если то или иное менее тяжкое преступление имеет относительно массовый характер, было бы необоснованным социально-криминологически объявлять его уголовно наказуемым. Для пресечения таких правонарушений вполне достаточно предписаний и запретов других отраслей права – административного»¹.

С точки зрения социальной преступление угрожает причинением вреда всему правопорядку, который должен поддерживаться уголовным законодательством. Административные правонарушения тоже опасны при наличии прецедентности. Можно констатировать, что административные правонарушения превратились в одно из самых типичных асоциальных и противоправных явлений. Опасность такого состояния очевидна: ослабление механизмов социализации личности, укрепление нигилистических настроений в обществе и, как следствие, усиление архетипной основы поведения человека. Последнее явление объясняет многие преступления общеуголовного характера².

Несмотря на то, что общественная опасность некоторых, казалось бы, вполне безобидных правонарушений не столь очевидна как опасность преступлений, в своей массе они приобретают это качество³. То

¹ Кузнецова Н. Ф. Избранные труды. СПб. : Юридический центр пресс, 2003. С. 541.

² Антонян Ю. М. Архетип и преступность. М., 2009.

³ Кисин В. Р. Административное правонарушение: понятие, состав, квалификация : учебное пособие. М., 1991. С. 6.

есть общественная опасность отдельных административных правонарушений характеризуется масштабом вредных последствий, которые они несут.

Вывод о том, что административное правонарушение является деянием общественно опасным, подтверждается совпадением, вплоть до полного тождества¹ задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 1.2 КоАП РФ) и задач УК РФ (ч. 1 ст. 2) – «охрана прав и свобод человека и гражданина, собственности, общественного порядка и общественной безопасности, окружающей среды».

Общественная вредность, как и общественная опасность, выступает в качестве социально-правового явления. Как социальное явление она выражается в реальных социальных последствиях реализованной опасности, т. е. в том вреде, который причиняется человеку, обществу и государству. Как правовое явление общественная вредность выступает как правовое последствие реализованной опасности².

В русском языке слово «опасный» означает «способный вызвать, причинить какой-нибудь вред, несчастье», а слово «вредный» — «причиняющий вред, опасный»³. Иными словами, общественная вредность есть материализовавшаяся общественная опасность деяния, и бессмысленно искать на этом пути какие-либо различия между преступлением и административным правонарушением⁴. Более того, если рассмотреть конкретное преступление и конкретное правонарушение, то грань между ними зачастую выявить не представляется возможным⁵, в частности, если рассматривать противоправные деяния в сфере оборота наркотических средств.

Следует отметить, что административные правонарушения неоднородны по степени общественной опасности⁶ и она (общественная опасность) среднестатистического административного правонаруше-

¹ Соловей Ю. П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. С. 6.

² Марцев А. И. Общественная опасность преступления. С. 9.

³ Ожегов С. И. Словарь русского языка. 18-е изд., стереотип. М. : Русский язык, 1986. С. 89, 388.

⁴ Соловей Ю.П. К критике некоторых концепций положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. – С. 6.

⁵ Лопашенко Н. А. О коллизиях между уголовным кодексом и новым административным и уголовно-процессуальным законодательством // Пять лет действия УК Российской Федерации: итоги и перспективы : материалы международной научно-практической конференции в МГУ. М., 2003. С. 151–157.

⁶ Галаган И. А. Административная ответственность в СССР (Государственно и материально-правовое исследование). Воронеж, 1970. С. 160.

ния, ниже степени общественной опасности преступления. В градации, принятой ст. 15 УК РФ, административные правонарушения, например в сфере оборота наркотических средств могли бы занять место на уровне «преступлений небольшой тяжести» и малозначительных деяний, содержащих признаки преступлений.

Представляется, что независимо от наличия или отсутствия в тексте законодательного определения понятия административного правонарушения, прямого указания на общественную опасность как на материальный признак в реальной действительной нет таких правонарушений, которые бы не причиняли вреда охраняемым общественным отношениям. Таким образом, из сказанного следует, что общественная опасность является одним из основных признаков административного правонарушения.

Именно данным признаком обуславливается применение административных наказаний за совершенное административное правонарушение¹.

Полагаем, что из проектируемого в ст. 3.1 проекта КоАП РФ определения административного правонарушения должно быть исключено указание на общественную вредность.

Данный подход позволит включать в Кодекс новые нормы, в случае декриминализации отдельных преступлений и наоборот исключать из КоАП РФ нормы при их криминализации. Кроме того, это будет способствовать закреплению в КоАП РФ механизма привлечения к административной ответственности лица, совершившего деяние, содержащее признаки преступления, обладающего незначительной общественной опасностью в случае его освобождения от уголовной ответственности, что согласуется с предложением, высказанным Председателем Верховного Суда Российской Федерации В. М. Лебедевым в ходе встречи с Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 30 июля 2015 года и озвученному Президентом Российской Федерации В. В. Путиным 3 декабря 2015 года в ежегодном Послании к Федеральному Собранию Российской Федерации.

Вызывает сомнение предлагаемая дифференциация категорий административных правонарушений на грубые, значительные и менее значительные по аналогии с УК РФ, поскольку их определения не содержат материальных признаков, позволяющих отнести их к соответствующей категории (ст. 3.2 проекта КоАП РФ).

¹ Севрюгин В. Е. Теоретические проблемы административного проступка : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1994. С. 72.

Отнесение преступления к одной из четырех категорий (разделение преступлений на виды), предусмотренное ст. 15 УК РФ, влечет определенные правовые последствия, которые главным образом связаны с решением вопросов сроков привлечения к уголовной ответственности и освобождении от нее, назначении наказания, судимости. При этом категории преступлений четко разграничены по срокам наказания в виде лишения свободы.

Учитывая, что в проекте КоАП РФ не содержится универсальных критериев, позволяющих разграничить административные правонарушения по категориям, следует исключить заимствование аналогичных критериев из норм уголовного права, ограничившись закреплением перечня только грубых административных правонарушений.

Ряд вводимых проектом КоАП РФ норм, по своему содержанию являющихся компиляцией отдельных положений уголовного и уголовно-процессуального законодательства (например, принцип состязательности сторон, основания освобождения от административной ответственности и от административного наказания и др.), нуждается в дополнительной проработке, а их механическое использование противоречит вводимому ст. 2.13 проекта КоАП РФ принципу оперативности производства по делам об административных правонарушениях.

Так, ст.ст. 39.5, 45.18 проекта КоАП РФ закрепляется обязательное участие должностного лица (представителя) органа, от имени которого было возбуждено дело об административном правонарушении, в рассмотрении и (или) пересмотре дела судом, а также поддержке предъявленного при возбуждении дела обвинения в совершении административного правонарушения. Допускается, что обвинения в совершении административного правонарушения могут поддерживать несколько должностных лиц (представителей) органа, возбудившего дело об административном правонарушении.

Разработчиками не принято во внимание, что если в 2014 году органами внутренних дел (полицией) направлено на рассмотрение в суд 4 345 протоколов об административных правонарушениях, то в 2015 году – 4 915 822, соответственно. В этой связи только для обеспечения профессионального представительства в судах необходимо будет увеличить штатную численность сотрудников территориальных органов МВД России на районном уровне не менее чем на 7 600 ед. исходя из числа мировых судей и количества судебных участков, определенных Федеральным законом от 29 декабря 1999 г. № 218-ФЗ «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в

субъектах Российской Федерации». Ежегодное денежное довольствие (без учета районного коэффициента) одного сотрудника органа внутренних дел составляет 638 тыс. руб., следовательно, для осуществления вводимой функции потребуется выделение дополнительного ежегодного финансирования только для денежного довольствия (без учета районного коэффициента) в размере 4 848 800 тыс. руб.

Также к компетенции органов внутренних дел (полиции) предлагается отнести более 35 новых несвойственных составов административных правонарушений, например отказ в предоставлении отпуска для участия в выборах (ст. 8.4), нарушение порядка участия средств массовой информации в информационном обеспечении выборов, референдумов (ст. 8.11), нарушение порядка объявления выходных данных (ст. 22.14), несанкционированное вскрытие люков на колодцах и камерах, решеток вентиляционных шахт (киосков), защитных оголовков, ворот, дверей, запорных и защитных устройств подземных инженерных коммуникаций и сооружений (ст. 37.29). При этом не учтены как текущее недофинансирование реализуемых полицией полномочий, так и положения Указа Президента Российской Федерации от 13 июля 2015 г. № 356, согласно которым предельная штатная численность органов внутренних дел Российской Федерации, финансируемая за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, сокращена на 110 000 единиц до критического порогового предела численности полиции, позволяющего обеспечить защиту граждан от преступных посягательств.

Об увеличившейся нагрузке на сотрудников органов внутренних дел (полиции) свидетельствуют статистические данные, так, если в 2014 году ими было пресечено 76 577 620 административных правонарушений, то по итогам 2015 года это цифра составила 88 629 116 (т. е. на 15 % или в абсолютных цифрах 12 51 496 больше). При этом в 2015 году рассмотрено протоколов об административных правонарушениях в порядке гл. 23 КоАП РФ – 87 209 776, согласно ч. 1, 2 и п. 12 ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ составлено соответствующих протоколов – 75 343 689.

Также механически заимствован из уголовного права институт освобождения от административной ответственности, в том числе примирение с потерпевшим (п. 6 ст. 6.1, ст. 6.4 проекта КоАП РФ).

Вместе с тем, согласно п. 7 ч. 1 ст. 1.3 проекта КоАП РФ к полномочиям Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление админист-

ративной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Объектами административных правонарушений выступают правоотношения в различных сферах жизнедеятельности, что изначально предполагает, в частности, на стадии возбуждения дела об административном правонарушении приоритет публичных интересов, наличие в действиях (бездействии) вины. Лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, может полностью соглашаться с обвинением, что делает применение вводимых норм излишним.

Кроме того, разработчиками в числе задач законодательства об административных правонарушениях (ст. 4.1 проекта КоАП РФ) так же, как и в действующем Кодексе, обозначена и такая, как предупреждение административных правонарушений, а цель административного наказания, определена как установление государством меры ответственности за совершение административного правонарушения – предупреждение совершения новых правонарушений как самими правонарушителями, так и другими лицами.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации реализация указанной цели в аспекте общей и частной превенции обеспечивается посредством неотвратимости наказания и за счет введения таких мер юридической ответственности, которые, будучи соразмерными и справедливыми, позволяют в конкретных обстоятельствах стимулировать участников правовых отношений к правомерному поведению (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2014 г. № 13-П).

Таким образом, ст. 6.8 проекта КоАП РФ, предусматривающая институт освобождения от административного наказания, не согласуется с указанными положениями постановления Конституционного Суда Российской Федерации, а также будет способствовать коррупционным проявлениям в бытовой сфере со стороны юридических лиц.

Нельзя согласиться с вводимой в проекте КоАП РФ, новой обязанностью должностного лица (представителя) органа, возбудившего дело при подаче жалобы на не вступившее в законную силу постановление и (или) решения по делу об административном правонарушении направлять другим участникам производства по делу, копии жалобы и приложенных к ней документов, заказным письмом с уведомлением о вручении или обеспечить передачу указанным лицам

копий этих документов иным способом, позволяющим суду убедиться в получении их адресатом (ч. 3 ст. 47.12). В настоящее время данные функции выполняются судом.

Авторами проекта КоАП РФ не принято во внимание, что суд может не принять жалобу к производству и возвратить ее. Следовательно, возникает вопрос об эффективном использовании средств федерального бюджета.

В этой связи потребуется исключение соответствующего финансирования судов в указанной части либо выделение дополнительных финансовых средств, в том числе органам внутренних дел (полиции), связанных с почтовыми отправлениями и приобретением, например в 1 957 территориальных органах МВД России франкировальных машин, а также увеличение штатной численности сотрудников.

Предусмотренный в действующем Кодексе единый порядок рассмотрения дел об административных правонарушениях, разработчиками проекта КоАП РФ искусственно разделен фактически на три: рассмотрение внесудебными органами, рассмотрение судебными органами, причем отдельно для судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

До сих пор не удалось преодолеть определенные разногласия в позициях двух Кодексов – КоАП РФ и Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, касающиеся порядка рассмотрения дел об административных правонарушениях¹, которые активно обсуждались в научной литературе².

В этой связи предложение Н. Г. Салищевой³ об исключении из Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации главы, регламентирующей рассмотрение дел об административных пра-

¹ Салищева Н. Г. Проблемы правового регулирования института административной ответственности в Российской Федерации // Административное право и процесс. – 2014. – № 9. – С. 9–22.

² Студеникина М.С. Некоторые аспекты административно-процессуального законодательства в Российской Федерации // Сборник научных трудов памяти Ю. М. Козлова. М., 2005. С. 302–304; Салищева Н. Г. Практика применения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Труды института государства и права Российской академии наук. – 2006. – № 4. – С. 36–38.

³ Данное предложение было высказано на заседании круглого стола «О проекте Федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)», организованного и проведенного 30 марта 2015 года Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству.

вонарушениях, и включение соответствующих положений в КоАП РФ является актуальным и поддерживается.

Между тем это не означает, что в проекте КоАП РФ нужно механически воспроизвести в отдельных главах, в том числе и путем выделения параграфов, положений Арбитражного процессуального кодекса.

Подобный подход, во-первых, приводит к дублированию одних и тех же норм, во-вторых, повлечет разностороннюю практику правоприменения, в-третьих, в случае внесения изменений в порядки рассмотрения дел об административных правонарушениях будет способствовать отличному друг от друга подходу.

Представляется, что порядок рассмотрения дел как внесудебными, так и судебными органами должен быть единым. При этом возможно выделение в отдельную главу особенностей рассмотрения дел в суде.

Проектом КоАП РФ исключается альтернативность в подведомственности рассмотрения дел об административных правонарушениях судами и федеральными органами исполнительной власти.

Так, если санкция статьи проекта КоАП РФ будет, например, предусматривать административный штраф или административный арест, такое дело будет подсудно только суду без возможности его рассмотрения (даже в отношении административного штрафа) сотрудниками полиции. Хотя в настоящее время такая возможность существует (ст.ст. 20.1, 20.21 КоАП РФ).

Отмеченное обстоятельство повлечет доставку лиц, совершивших правонарушение в суд, которое в отдаленных и труднодоступных местностях может быть осуществлено автомобильным или воздушным транспортом.

Указанное создаст существенные трудности в правоприменительной деятельности органов внутренних дел (полиции) и не может быть поддержано.

Критически следует относиться и к включению в санкции, вводимых проектом КоАП РФ административных правонарушений, наказания, в виде административного ареста. Если на 1 июля 2012 года (введение в действие КоАП РФ) административный арест был предусмотрен в санкциях по 15 составам административных правонарушений, то на 30 марта 2015 года уже по 58 составам.

В этой связи хотелось бы напомнить, что согласно ст. 305 КоАП РСФСР лица, подвергнутые административному аресту использовались на физических работах. В свою очередь организация трудового

использования лиц, подвергнутых административному аресту, возлагалась на исполнительные комитеты местных Советов народных депутатов.

В 2014 году в функционирующих 226 специальных приемниках содержалось 355 396 лиц, подвергнутых административному аресту. При этом в сельских местностях названные учреждения отсутствуют. Из-за недостаточного количества специальных приемников 419 тыс. 671 лицо, подвергнутое административному аресту, в 2014 году содержалось в 1 673 изоляторах временного содержания органов внутренних дел, предназначенных для содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений. В это же период, в связи с отсутствием мест для отбывания административного ареста в отношении 8 лиц, подвергнутых административному аресту, исполнение постановлений о назначении административного наказания отсрочено в порядке ст. 31.5 КоАП РФ.

Невозможность введения дополнительных составов административных правонарушений, влекущих административный арест усугубляет и то обстоятельство, что в настоящее время около 40 % ИВС не соответствуют требованиям законодательства, предъявляемым к их материально-техническому обеспечению, что нарушает законные права содержащихся в них лиц и вызывает обоснованные жалобы на условия содержания. Выделяемые на строительство и капитальный ремонт средства федерального бюджета (в 2015 году 3 947 336 руб.) не позволяют решить указанную проблему ИВС в среднесрочной перспективе.

Полагаем, что количество составов административных правонарушений, предусматривающих в качестве наказания административный арест, в условиях недофинансирования органов внутренних дел Российской Федерации должно быть значительно сокращено.

Вместо этого возможно установить такие эффективные «перевоспитательные» меры наказания, как исправительные работы и обязательные работы, которые включены в проект КоАП РФ.

В действующей редакции КоАП РФ составы административных правонарушений сгруппированы в главы в зависимости от общественных отношений, на которые они посягают. Данный порядок структурирования Особенной части КоАП РФ проблем в практике правоприменения не вызывает.

Между тем в редакции проекта КоАП РФ ряд глав искусственно разделен. Так, гл 13 «Административные правонарушения, посягаю-

щие на общественный порядок и общественную нравственность» проекта КоАП РФ содержит только восемь статей. При этом некоторые административные правонарушения, непосредственным объектом которых является общественный порядок, распределены в другие главы. Например, в гл. 8 «Административные правонарушения, посягающие на избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме» включена ст. 8.33 «Нарушение общественного порядка на избирательном участке, участке референдума», диспозиция которой не позволяет конкретно определить, какие именно действия будут образовывать данный состав административного правонарушения.

Учитывая, что административные правонарушения, расположенные в указанных главах проекта КоАП РФ, имеют общий родовый объект посягательства, целесообразнее объединить их в одну главу по аналогии с действующей гл. 20 КоАП РФ. Помимо этого, совершение административных правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность при определенных обстоятельствах влечет и правовые последствия в виде аннулирования лицензий (Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Федеральный закон от 13 декабря 1996 года № 150-ФЗ «Об оружии»).

Рост правонарушаемости в обществе приводит к существенным негативным сдвигам в правосознании населения в целом, приближая и подталкивая к преступному поведению не только тех, кто уже переступил норму закона, но и тех, кто рискнул это сделать впервые¹.

Составы определенных групп административных правонарушений являются детерминантами однородных преступлений, способствуют развитию преступности и оказывают значительное влияние на криминогенную обстановку. Так, отдельные виды административных правонарушений напрямую коррелируются с конкретными видами преступлений (преступления на потребительском рынке, связанные с алкогольной продукцией) и административные правонарушения в сфере предпринимательской деятельности; преступления, совершенные в общественных местах и мелкое хулиганство; преступления, совершенные в общественных местах и появление в общественном месте в состоянии опьянения; хулиганство в общественных местах и мелкое хищение; преступления совершенные в состоянии опьянения и появление в общественном месте в состоянии опьянения.

¹ Лунеев В. В. Корреляция преступлений и иных правонарушений // Преступность XX века. М., 1999. С. 153.

В целом единую направленность имеют практически все виды противоправного поведения насильственного характера, а также значительная часть корыстных правонарушений и преступлений. Общность социально-правовой природы преступлений и административных правонарушений обусловлена тем, что значительная часть из них посягает на одни и те же общественные отношения, образуя тем самым общее «поле» их правовой защиты; а также однотипной внутренней мотивацией и наличием единых детерминант.

В этой связи, полагаем, что дальнейшее развитие в законодательстве об административных правонарушениях должен получить институт административной преюдиции, который уже закреплен в 12 статьях КоАП РФ (ст. 6.28, ч. 1 и 2 ст. 6.33, ч. 3 ст. 8.28, ч. 3 ст. 12.8 (вступает в силу с 1 июля 2015 года), ч. 5 ст. 13.15, ч. 1 и 2 ст. 14.13, ч. 1.1 ст. 18.8, ч. 1 и 4 ст. 18.9, ч. 1, 3 и 5 ст. 19.15.2, ч. 1 и 2 ст. 19.27, ст. 19.36, 19.37) и является действенным инструментом в вопросах противодействия отдельным видам преступлений, поскольку преступлением признается только такой деликт, которому в пределах установленного законом срока предшествовало предупредительное административно-правовое воздействие.

Важное значение для повышения эффективности механизма административной ответственности имеет и задача концептуальных корректив института административных наказаний.

Так, наряду с классическим принципом соответствия наказания совершенному нарушению, требует своего утверждения и реализации в законодательной и правоприменительной практике принцип «соотносимости» (адекватности) друг другу различных альтернативных видов санкций и их размеров (сроков) применительно к конкретным составам административных правонарушений¹.

Одной из существенных задач, по нашему мнению, должна стать защита, сохранение и развитие в рамках проекта КоАП РФ такого значимого профилактического вида административного наказания, как предупреждение, который должен быть максимально предусмотрен не только в КоАП РФ, но и в региональных законодательных актах об административных правонарушениях. Однако возможность назначения предупреждения за менее значительные административные правонарушения (ч. 4 ст. 3.2 проекта КоАП РФ) во взаимосвязи с

¹Кирин А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП РФ нужна новая Общая часть // Административное право и процесс. – 2014. – № 12. – С. 7–13.

предоставлением уполномоченным лицам права назначения «административного наказания ниже низшего предела, предусмотренного соответствующей статьей (частью статьи) разд. II настоящего Кодекса или закона субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях» (ч. 3 ст. 2.7 проекта КоАП РФ), теряет правовой смысл. В этом случае не устанавливается какое наказание может быть назначено.

В дополнительном обсуждении и разрешении нуждаются вопросы компетенции должностных лиц органов внутренних лиц (полиции) в части назначения тех или иных административных наказаний.

Так, проектом КоАП РФ предусмотрено, что лишение специального права либо специального разрешения (лицензии) назначается судом, аналогичное требование в настоящее время закреплено и в ч. 1 ст. 3.8 действующей редакции КоАП РФ.

Вместе с тем, в законодательстве Российской Федерации содержится и иной подход, который позволяет соответствующим должностным лицам аннулировать лицензии (разрешения) во внесудебном порядке.

Например, в соответствии с ч. 3 ст. 20 Федерального закона от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»¹ лицензия на производство и оборот этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции аннулируется решением уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти.

Согласно ст. 26 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»² лицензия на приобретение оружия и разрешение на хранение или хранение и ношение оружия аннулируются органами, выдавшими эти лицензию и (или) разрешение. В этой связи полагаем, что в проекте КоАП РФ следует предусмотреть право уполномочен-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 48, ст. 4553; 1999. – № 2, ст. 245; 2001. – № 53, ст. 5022; 2002. – № 30, ст. 3026; 2004. – № 45, ст. 4377; 2005. – № 30, ст. 3113; 2006. – № 1, ст. 20; 2007. – № 1, ст. 11; № 31, ст. 3994; № 49, ст. 6063; 2009. – № 1, ст. 21; 2011. – № 30, ст. 4566; 2012. – № 53, ст. 7584; 2013. – № 30, ст. 4065.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 51, ст. 5681; 2009. – № 7, ст. 770; № 30. – ст. 3735; 2010. – № 14, ст.ст. 1554, 1555; № 23, ст. 2793; 2011. – № 1, ст. 10; 2012. – № 29, ст. 3993; 2013. – № 27, ст. 3477; 2014. – № 14, ст. 1555; № 30. – ст. 4228.

ных должностных лиц, в частности сотрудников полиции, при рассмотрении дел об административных правонарушениях назначать административное наказание в виде лишения специального права либо специального разрешения (лицензии).

Справедливости ради следует отметить, что КоАП РСФСР наделял правом назначения административного взыскания в виде лишения специального права, предоставленного данному гражданину именно соответствующими должностными лицами.

При решении данного вопроса должна быть максимально возможная взвешенность и осторожность, поэтому случаи, когда может быть применен внесудебный порядок, необходимо связывать с наличием объективных доказательств вины лица, привлекаемого к ответственности (например, применение видеозаписи для фиксации совершения процессуальных действий, за исключением личного досмотра. Эти процессуальные действия совершаются в отсутствие понятых, о чем делается запись в соответствующем протоколе либо акте освидетельствования на состояние алкогольного опьянения. Материалы, полученные при совершении процессуальных действий с применением видеозаписи, прилагаются к соответствующему протоколу либо акту освидетельствования на состояние алкогольного опьянения.

Реализация предложенного подхода позволит в том числе снизить нагрузку на судейский корпус, которая значительно увеличилась в настоящее время. Это увеличение шло, если можно так сказать, по двум каналам. Во-первых, за счет включения в Кодекс новых статей и отнесения рассмотрения соответствующих дел к подведомственности судей. Во-вторых, за счет увеличения составов административных правонарушений, за которые установлена ответственность в виде наказаний, назначаемых только по постановлению судьи¹.

Учитывая актуальность и перспективность введения института упрощенного производства по делам об административных правонарушениях, представляется необходимым:

– привести к единообразию используемую по тексту проекта КоАП РФ терминологию («упрощенное производства», а статья, его регламентирующая называется «Рассмотрение дела об административном правонарушении в упрощенном порядке без составления протокола об административном правонарушении»);

¹ Салищева Н. Г. О некоторых тенденциях развития законодательства об административной ответственности в России в современный период // Административное право и процесс. – 2009. – № 5. – С. 5–12.

– более детально проработать и нормативно закрепить специальные правила и порядок его осуществления, перечень составов административных правонарушений, которые могут быть рассмотрены в упрощенном порядке, принимая во внимание тот факт, что в практической деятельности, лицо, непосредственно пресекающее (выявляющее) административное правонарушение, не является должностным лицом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении и, соответственно, уполномоченным назначить административное наказание.

В качестве резюме отметим, что новая редакция КоАП РФ должна быть ориентирована на обеспечение баланса конституционных принципов защиты прав и свобод граждан, с одной стороны, и простоты, оперативности (быстроты), упрощения процедуры привлечения виновных лиц к административной ответственности, с другой.

**О роли полиции в сфере организации деятельности
негосударственных структур безопасности в рамках
осуществления возложенных на нее полномочий
Федеральным законом «О полиции»**

А. Г. Аванесов¹

С момента принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» в МВД России накопилась обширная правоприменительная и судебная практика реализации сотрудниками полиции полномочий, предоставленных Федеральным законом.

Анализ практики применения норм Федерального закона позволяет оперативно реагировать государству на изменяющуюся как политическую (геополитическую), так и внутреннюю обстановку в государстве путем корректировки отдельных норм Федерального закона, законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Стоит отметить, что к одному из основных направлений деятельности полиции, определенных Федеральным законом, отнесен контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности.

В рамках данного направления деятельности на полицию возложены обязанности по осуществлению контроля за деятельностью ча-

¹ Главный эксперт-специалист УЛРР МВД России. © Аванесов А. Г., 2016.

стных детективов и частных охранных организаций, а также участия в контроле за деятельностью организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения частных детективов, частных охранников и дополнительным профессиональным программам руководителей частных охранных организаций, по соблюдению ими требований и условий, установленных законодательством Российской Федерации (п. 23 ч. 1 ст. 12 Федерального закона).

Кроме того, полиции предоставлены достаточно широкие права, предусмотренные пп. 22–24 ч. 1 ст. 13 Федерального закона, в части проведения проверочных мероприятий в отношении юридических лиц, осуществляющих частную охранную деятельность, а также индивидуальных предпринимателей, осуществляющих частную детективную деятельность, из которых можно отметить такие, как проверка мест хранения и использования специальных средств и огнестрельного оружия в частных охранных организациях; проверка организации охраны, осуществляемой частными охранными организациями, на соответствие установленным правилам; проверка частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств и т. д.

Реализация указанного направления деятельности полиции является одним из элементов обеспечения государственной и общественной безопасности, продекларированных в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. В этой связи в складывающейся геополитической обстановке особую актуальность приобретает необходимость реализации дополнительных мер по повышению уровня внутренней и внешней безопасности Российской Федерации, где полиции отведена одна из основных ролей по выполнению задач, возложенных на нее Федеральным законом.

Между тем сложившаяся ситуация за последние пять лет, связанная с существенным сокращением личного состава органов внутренних дел, не позволяет в полной мере реализовывать тот спектр задач, возлагаемый руководством страны на МВД России.

В связи с этим проведенный анализ показал, что в качестве дополнительного инструментария по реализации задач в обеспечении безопасности государства, противодействия терроризму, обороны

страны, могут выступить негосударственные структуры безопасности¹ и прежде всего частные охранные организации²

В настоящее время ЧОО представляют собой систему из более 23 тыс. юридических лиц, использующих более 80 тыс. ед. служебного оружия, в которых трудится около 720 тыс. работников, имеющих квалификацию частного охранника. По оценкам экспертов в этой области деятельности задействовано не менее 1,5 млн человек. Данные организации, занимаясь деятельностью на коммерческой основе, в соответствии с Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-I «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» наделены правом применения физической силы, специальных средств и оружия.

Регулирующее воздействие со стороны государства в лице МВД России на ЧОО осуществляется через систему лицензирования и контроля за оборотом оружия. Иных инструментов влияния государства охранный сообщество не предусмотрено.

На законодательном уровне закреплена форма не лицензирующего влияния на ЧОО, которая выражается в организации взаимодействия с охранным сообществом на уровне совещательных органов (координационные советы), создаваемых при органах внутренних дел, однако решения этих советов носят рекомендательный характер и должного регулирующего влияния на это сообщество не имеют.

Все эти тенденции поднимают на новый уровень проблему усиления регулирующего воздействия государства на частные охранные структуры, в первую очередь на вооруженные.

Между тем одним из факторов, затрудняющим эффективный контроль со стороны полиции, является огромное количество ЧОО – более 23 тыс., количество персонала в них – 720 тыс., т. е. в среднем в одной организации трудится всего 30–35 охранников. Количество же охраняемых объектов неуклонно растет (сегодня их более 900 тыс.), и оно уже значительно превзошло число охранников.

Кроме того, препятствует контролю со стороны полиции за частной охранной деятельностью и тот факт, что в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муници-

¹ Далее – НСБ.

² Далее – ЧОО.

пального контроля» невооруженные ЧОО можно проверять не чаще чем раз в три года, а на практике еще реже.

Необходимо также отметить, что, начиная с 2016 года, в отношении организаций малого и среднего предпринимательства, к которым, в том числе относятся ЧОО, введены так называемые «3-летние каникулы» в отношении проверок их деятельности.

Учитывая сложившуюся обстановку, и в целях выполнения поставленных задач Министерством совместно с депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, экспертами заинтересованных ведомств, охранного сообщества разработан проект федерального закона, которым предлагается усилить роль ЧОО в обеспечении национальной безопасности государства.

Законопроектом предложено изменить порядок привлечения ЧОО к оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частных детективов в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений.

Данное изменение позволит в полноценно реализовать норму ст. 10 Федерального закона, согласно которой полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей может использовать возможности объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, которые в свою очередь должны оказывать содействие полиции при выполнении возложенных на нее обязанностей, а также усилить роль ЧОО и частных детективов в содействии правоохранительным органам, в том числе более эффективно использовать ЧОО и частных детективов в пресечении правонарушений, преступлений террористической направленности, при обеспечении охраны правопорядка в местах оказания охранных услуг и прилегающих к ним территорий.

Также законопроектом предусматривается установление требований к ЧОО, оказывающим охранные услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд, установление которых позволит поднять на новый уровень качество охранных услуг, предоставляемых ЧОО на объектах, финансируемых за счет средств бюджетов всех уровней, а соответственно повысить уровень антитеррористической защищенности охраняемых объектов.

Кроме того, в рамках оптимизации полномочий полиции и освобождения ее от несвойственных (дублирующих) и избыточных функций в законопроект предусматривается норма, корректирующая по-

ложения Федерального закона, в части исключения из обязанностей полиции функции по приему квалификационного экзамена у граждан, претендующих на получение правового статуса частного охранника, так как данная функция дублирует положения Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части присвоения квалификаций лицам, прошедшим профессиональное обучение.

Освобождение от указанной функции позволит сотрудниками подразделений лицензионно-разрешительной работы сконцентрироваться на повышении эффективности в реализации иных контрольных функций.

Также одной из новелл законопроекта является введение новой категории работников ЧОО «контролер-наблюдатель», функциональные обязанности которого связаны с осуществлением визуального контроля за лицами, находящимися на объекте охраны и прилегающей территорией, с целью сохранности имущества. Функциональные обязанности данной категории работников исключают непосредственное взаимодействие данной категории работников ЧОО с гражданами, а только предполагает наблюдение за окружающей обстановкой с целью сохранности имущества на охраняемом объекте. В случае усмотрения у граждан, находящихся на охраняемом объекте, замысла к совершению противоправных действий в отношении охраняемого имущества, обязанностью «контролера-наблюдателя» будет незамедлительно передать данную информацию для немедленного реагирования уполномоченным частным охранникам либо сотрудникам полиции.

По оценке экспертного сообщества положения законопроекта, разработанного МВД России, позволят повысить регулирующее воздействие государства на ЧОО в интересах обеспечения национальной безопасности.

Законопроект прошел стадию общественного обсуждения и согласован заинтересованными федеральными органами исполнительной власти. По итогам проведения всех согласительных процедур законопроект будет внесен в Правительство Российской Федерации.

Подводя итоги, хочу отметить, что УЛРР МВД России ведется планомерная и обширная работа по совершенствованию нормативно-правовой базы, направленной на оптимизацию полномочий сотрудников полиции по вопросам лицензирования частной охранной и детективной деятельности, осуществления контрольно-надзорных функций и других полномочий полиции, в том числе с учетом внедрения современных информационных технологий.

К вопросу о полномочиях органов внутренних дел в сфере взаимодействия с судебными приставами-исполнителями

Ю. И. Горянов¹

Пятилетняя практика реализации Федерального закона «О полиции» показала, что сфера взаимодействия органов внутренних дел с другими государственными органами требует к себе постоянного внимания и по-прежнему находится в повестке дня.

В историческом аспекте ученые справедливо отмечают, что взаимодействие между звеньями внутри государственного механизма можно рассматривать как постоянно действующий фактор, а формы и методы взаимодействия как переменный². При этом в сфере государственного управления выделяются следующие модели:

- каждый элемент, часть системы выполняют свою работу независимо друг от друга (совместно-индивидуальная деятельность);
- общая задача выполняется последовательно каждым элементом, частью системы (совместно-последовательная деятельность);
- задача выполняется непосредственно (одновременно) каждым элементом, частью системы (совместно-взаимодействующая деятельность)³.

Содержание взаимодействия органов внутренних дел с иными государственными органами, уполномоченными на осуществление уголовно-процессуальной деятельности, органами прокуратуры и юстиции, а также специализированными федеральными службами (ФАС России, ФСИН России, ФНС России, ФТС России, ФССП России, Росфинмониторинг и др.) на современном этапе реализуется в виде всех перечисленных моделей.

На этапе подготовки и обсуждения проекта федерального закона «О полиции» вопросы взаимодействия и сотрудничества органов

¹ Заместитель начальника Уголовно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России – начальник отдела правового регулирования оперативно-разыскной и экспертно-криминалистической деятельности, кандидат юридических наук. © Горянов Ю. И., 2016.

² Глебов С.С. Организационно-правовые основы взаимодействия полиции Российской Империи с другими государственными органами XIX – начало XX вв.) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

³ Уманский Л. И. Методы экспериментального исследования социальной психологии. М., 1977. С. 55.

внутренних дел с другими государственными органами рассматривались как одни из наиболее полемичных. При этом разработчики законопроекта руководствовались основным подходом к реформированию органов внутренних дел, закрепленным в Указе Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации», а именно необходимостью исключения дублирующих, избыточных и несвойственных функций.

Закономерным итогом реализации данного подхода стало закрепление в Законе о полиции в качестве элементов, определяющих характер деятельности полиции, взаимодействие и сотрудничество.

В ч. 1 ст. 10 в развитие данного принципа, в частности, уточняется, что полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Проводя параллели с ранее действовавшим законодательством, можно отметить, что в ст. 3 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции», признанного утратившим силу с 1 марта 2011 года, также была закреплена норма-принцип, предусматривающая, что милиция решает стоящие перед ней задачи во взаимодействии с другими государственными органами.

Закон «О милиции» при этом содержал предписание, согласно которому иные, из числа не указанных в ст. 2, задачи милиции могли быть возложены на нее только самим этим Законом. Однако, как справедливо отметили некоторые правоведы, такого указания оказалось недостаточно¹. В целях обеспечения гарантий соответствия полицейской практики установленным принципам ее деятельности, недопущения возложения на полицию несвойственных, избыточных и дублирующих функций в Федеральном законе «О полиции» закреплена концептуальная норма о том, что иные (не перечисленные в ст. 12 Федерального закона «О полиции») обязанности могут быть возложены на полицию только путем внесения изменений в данный Федеральный закон. В общем векторе развития законодательства о полиции на современном этапе данный подход продолжает рассматриваться как базовый в отношении организации межведомственного взаимодействия.

¹ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

Одним из актуальных вопросов в сфере взаимодействия продолжает оставаться роль органов внутренних дел в розыске в рамках исполнительного производства, который проводится в ходе принудительного исполнения судебных и иных актов.

В соответствии с п. 10 ч. 1 ст. 64 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполнитель вправе производить розыск должника, его имущества, розыск ребенка самостоятельно или с привлечением органов внутренних дел.

При этом на основании п. 41 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции оказывают содействие судебным приставам-исполнителям в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сфере обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, при осуществлении розыска гражданина – ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам. Порядок взаимодействия между МВД России и ФССП России, их территориальными органами закреплен в Положении о взаимодействии Федеральной службы судебных приставов и Министерства внутренних дел Российской Федерации, их территориальных органов, утвержденным приказом Минюста России и МВД России от 9 декабря 2005 г. № 208/1003.

В силу п. 5 указанного Положения Министерство внутренних дел Российской Федерации, его территориальные органы оказывают на основании обращений Федеральной службы судебных приставов, ее территориальных органов содействие при исполнении судебными приставами-исполнителями служебных обязанностей в случаях, если им препятствуют в совершении исполнительных действий либо угрожает опасность их жизни или здоровью. Кроме того, установлена обязанность по информированию ФССП России, ее территориальных органов о случаях обращения в подразделения Госавтоинспекции для проведения регистрационных действий автотранспортных средств, в отношении которых судебными приставами-исполнителями введены запреты и (или) ограничения.

В соответствии с ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О полиции» полиция имеет право обрабатывать данные о гражданах, необходимые

для выполнения возложенных на нее обязанностей, с последующим внесением полученной информации в банки данных о гражданах. На основании п. 9 ч. 2 указанной статьи в банки данных подлежат внесению сведения о лицах, объявленных в розыск.

В ходе реализации указанного требования на централизованный учет органами внутренних дел ставятся лица, разыскиваемые в том числе в рамках исполнительного розыска. Однако информация об указанных лицах не образуется в деятельности органов внутренних дел, а должна поступать из ФССП России, что предусмотрено требованиями совместных нормативных правовых актов.

Сотрудники полиции, реализуя свои полномочия по обеспечению правопорядка и пресекая противоправные действия граждан, относящиеся к компетенции полиции, проверяют их персональные данные по централизованным учетам и принимают в случае установления соответствующей информации меры, предусмотренные нормативными правовыми актами МВД России, в том числе приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан».

Иные формы оказания содействия в рассматриваемой сфере могут быть признаны незаконными.

Порядок исполнения приговоров достаточно четко регламентирован законодательством применительно к каждому виду наказания, предусмотрены негативные последствия для лиц, уклоняющихся от отбывания наказания, назначенного судом. Наказание в виде штрафа исполняется сотрудниками ФССП России в соответствии с ч. 1 ст. 16 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации. В сфере межведомственного взаимодействия органов внутренних дел с судебными приставами-исполнителями возникают вопросы при исполнении указанного вида наказания. Одним из них является определение органа, уполномоченного на обращение в суд с целью замены штрафа осужденным к данному виду наказания, но злостно уклоняющимся от его исполнения.

Полиция вправе задерживать лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, в том числе в виде штрафа на срок, не превышающий 48 часов и только до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений (ч. 1 и п. 2 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»).

В соответствии со взаимосвязанными положениями п. 3 ч. 1 ст. 399, подп. «а» п. 2 и п. 18 ст. 397 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации к вопросам, связанным с исполнением приговора, рассматриваемым судом, отнесено заключение под стражу по представлению органа внутренних дел или учреждения (органа) уголовно-исполнительной системы по месту задержания осужденного.

Однако по смыслу указанных норм заключение под стражу осужденного, скрывшегося в целях уклонения наказания в виде штрафа, применяется только для замены наказания. Необходимо учитывать, что полномочие по направлению в суд представления о замене штрафа другим видом наказания в отношении осужденного, злостно уклоняющегося от уплаты штрафа, отнесено к исключительной компетенции пристава-исполнителя (ч. 2 ст. 32 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации).

Состояние взаимодействия полиции с государственными и муниципальными органами, общественными объединениями и организациями, а также гражданами в приказе МВД России от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» обоснованно включено в содержание отчета о деятельности полиции территориального органа МВД России на региональном уровне, поскольку эффективное взаимодействие правоохранительных органов относится к базовым основам государственного управления, нацеленного на обеспечение законности и правопорядка. Вместе с тем, представляется важным сохранять принципиальность по вопросу недопустимости исполнения органами внутренних дел обязанностей, не предусмотренных Федеральным законом.

**Актуальные вопросы осуществления полицией
контроля за деятельностью юридических лиц
с особыми уставными задачами**

Н. В. Полтавский¹

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» Министерством внутренних дел Российской Федерации реализуются функции государственного контроля (надзора) за оборотом оружия, частной детективной и охранной деятельностью, деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и ведомственной охраны.

Осуществление полицией контроля за деятельностью юридических лиц с особыми уставными задачами, в том числе за частными охранными организациями со стороны государства в лице МВД России осуществляется через систему лицензирования и контроля за оборотом оружия в рамках следующих федеральных законов: от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» и от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Иных инструментов влияния государства на социальные процессы внутри охранного сообщества не предусмотрено.

На законодательном уровне закреплена форма влияния на ЧОО, которая выражается в организации взаимодействия с охранным сообществом на уровне совещательных органов (координационные советы), создаваемых при органах внутренних дел. Решения этих советов носят рекомендательный характер и должного регулирующего влияния на охранное сообщество не имеют.

В настоящее время ЧОО представляют собой социальную систему из 24 тыс. юридических лиц, в которых трудится около 720 тыс. работников, имеющих квалификацию частного охранника, всего по оценкам экспертов в этой области деятельности задействовано не менее 1,5 млн человек. ЧОО имеют в пользовании более 80 тыс. ед.

¹ Старший эксперт отдела законодательства в области обеспечения общественной безопасности Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Полтавский Н. В., 2016.

служебного оружия. Эти организации, занимаясь деятельностью на коммерческой основе, наделены правом применения физической силы, спецсредств и оружия. В силу установленных законодательством Российской Федерации полномочий являются, по сути, частными полувоенными структурами со своей вертикалью командования и дисциплиной.

Важным фактором, препятствующим эффективному контролю, является огромное количество ЧОО, а также их персонала. Так в среднем в одной организации трудится всего 30–35 охранников. Количество же охраняемых объектов неуклонно растет (сегодня их примерно 746 тыс.), и оно уже значительно превзошло число охранников.

С учетом сменной работы охранников невозможно представить, чтобы таким количеством персонала можно было обеспечить работу организации на высококонкурентном рынке охранных услуг. Реально речь идет о том, что учредители искусственно дробят создаваемый ими охранный бизнес, формируя структуры, работающие по упрощенной системе налогообложения, способные создавать видимость конкурсов на торгах и к тому же выполняющие функции «запасных аэродромов» на случай возникновения проблем у головной структуры.

Для полиции такое дробление влечет ослабление контроля, тем более что в силу ст. 9 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» невооруженные ЧОО можно проверять не чаще, чем раз в три года, а на практике еще реже. При этом следует учитывать и фактор, при котором созданные ЧОО осуществляют свою деятельность только в трехлетний период времени, после чего в большинстве случаев прекращают свою деятельность в целях исключения возможности проверки со стороны органов внутренних дел и иных контролирующих органов.

В качестве еще одного фактора можно назвать и процессы экономического напряжения, приводящие к уходу охраны «в тень». Иначе говоря, владельцы объектов с целью минимизации расходов на охрану нанимают, порой и без заключения трудового договора, администраторов, контролеров и экспедиторов, фактически выполняющих охранные функции, в том числе при транспортировке имущества. Зачастую эти работники экипированы личным оружием, ношение и использование которого осуществляется вне контроля органов внутрен-

них дел. Поэтому перспектива выявить теневую охрану, да еще и экипированную личными оружием, с возможностью его скрытого ношения, становится труднодостижимой.

В «тень» под видом мониторинговых компаний все больше уходит и растущий сегмент охранного рынка, связанный с пультовой охраной.

Все приведенные тенденции поднимают «в полный рост» проблему усиления регулирующего воздействия государства на частные охранные структуры. При этом вполне естественно то, что на первое место следует ставить ЧОО, имеющие в пользовании служебное оружие. В этой связи необходимо создать гарантию 100 % подконтрольности использования оружия и тем самым исключить его использование в целях, не предусмотренных законом.

В настоящее время в целях выполнения поручения Президента Российской Федерации от 5 марта 2015 г. № Пр-378 МВД России осуществляется разработка проекта федерального закона, направленного на создание негосударственных охранных организаций, функционирующих в интересах национальной безопасности государства, а также на усиление регулирующего влияния государства на такие организации.

Законопроектом с целью усиления регулирующего воздействия на ЧОО предложено скорректировать положение ч. 4 ст. 3 Закона в части изменения порядка привлечения ЧОО к содействию правоохранительным органам.

В указанной части предлагается изменить порядок привлечения ЧОО к оказанию содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частных детективов в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений.

Законопроектом устанавливается, что требования к частным охранным организациям, оказывающим охранные услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд, определяются Правительством Российской Федерации. Соответствующим постановлением возможно введение требований, таких как оказание охранных услуг ЧОО не менее пяти лет, наличие действующих договоров в течение последнего года, не менее 50 частных охранников в штате ЧОО, отсутствие грубых нарушений лицензионных требований за последний год и т. д.

Одной из новелл законопроекта является введение в Закон новой категории работников частной охранной организации «контролер-наблюдатель», под которым понимается работник частной охранной организации, не обладающий правовым статусом частного охранника, прошедший подготовку по профессиональной программе обучения «контролеров-наблюдателей», функциональные обязанности которого связаны с осуществлением визуального контроля (наблюдения), в том числе с использованием технических средств охраны, за лицами, находящимися на объекте охраны и прилегающей территории, с целью сохранности имущества.

Предлагаемое законопроектом нововведение связано с участвовавшими случаями нарушений прав и свобод граждан лицами, являющимися по должности администраторами, контролерами привлекаемыми торговыми сетями к контролю (наблюдению) за сохранностью имущества, находящегося на территории торгового объекта.

Проведенный анализ показал, что указанные лица, не являющиеся работниками частных охранных организаций, а также иных охранных структур, зачастую применяют в отношении граждан правоограничительные меры, связанные с задержанием, осмотром выносимых личных вещей граждан и т. п.

Функциональные обязанности «контролеров-наблюдателей», предлагаемые законопроектом, исключают непосредственное взаимодействие данной категории работников ЧОО с гражданами, а только предполагает наблюдение за окружающей обстановкой с целью сохранности имущества на охраняемом объекте. В случае усмотрения у граждан, находящихся на охраняемом объекте, замысла к совершению противоправных действий в отношении охраняемого имущества, обязанностью «контролера-наблюдателя» будет незамедлительно передать данную информацию для немедленного реагирования уполномоченным частным охранникам либо сотрудникам полиции.

Введение данной категории работников ЧОО позволит привлечь к данной работе граждан, желающих работать в негосударственных структурах безопасности, но без получения правового статуса частного охранника, в том числе бывших сотрудников правоохранительных органов, обладающих соответствующей подготовкой, граждан с ограниченными возможностями, пенсионеров, студентов и т. д.

О некоторых проблемах совершенствования законодательств в сфере охраны общественного порядка

*А. В. Прошунин¹
И. З. Черепанов²*

В соответствии с п. 35 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» на полицию возлагается обязанность участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений.

Анализ действующих законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также правоприменительной практики показывает наличие значительных трудностей при реализации названной обязанности.

Прежде всего, необходимо отметить терминологическую неопределенность понятия «наблюдение», что приводит к возникновению коллизий в правоприменении.

Термин «наблюдение» в Федеральном законе от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» используется в значении «негласное слежение». Однако в данном случае возникает вопрос об отсутствии соответствующих полномочий у органов здравоохранения, которые не являются субъектами оперативно-розыскной деятельности, в осуществлении наблюдения за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих.

Законодательством Российской Федерации предусматривается лишь диспансерное наблюдение за указанной категорией лиц, осуществляемое различными органами.

Так, Законом Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказа-

¹ Заместитель начальник Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Прошунин А. В., 2016.

² Начальник отдела законодательства в области охраны общественного порядка Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук. © Черепанов И. З., 2016.

нии» предусматривается диспансерное наблюдение за лицом, страдающим хроническим и затяжным психическим расстройством с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями.

Федеральным законом от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» устанавливается порядок диспансерного наблюдения за больными наркоманией.

Участие сотрудников полиции в диспансерном наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией, не предусматривается.

Вместе с тем, ст. 30 Закона Российской Федерации «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» на полицию возлагается обязанность оказывать содействие медицинским работникам при осуществлении недобровольной госпитализации и обеспечивать безопасные условия для доступа к госпитализируемому лицу и его осмотра.

Данной нормой корреспондирует п. 12 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции», наделяющий полицию правом задерживать лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, до передачи их в психиатрическое лечебное учреждение. Порядок такой передачи установлен п. 26 Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан, утвержденного приказом МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389¹.

В настоящее время обязанность по участию в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений, возложена на участковых уполномоченных полиции.

В соответствии с пп. 37.13, 37.17 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, утвержденного приказом МВД России от 31 декабря 2012 г.², участковый уполномоченный полиции в пределах своей компетенции совместно с органами

¹ Зарегистрирован Минюстом России 26 июня 2012 г. № 24696.

² Зарегистрирован Минюстом России 19 марта 2013 г. № 27763. Далее – Наставление.

здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, при получении письменной информации из медицинских организаций участвует в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений. Сведения об указанных лицах вносятся в паспорт на административный участок (п. 22 прил. № 3 к Наставлению). Кроме того, на основании п. 63.2 Наставления участковый уполномоченный полиции обязан проводить профилактическую работу с данной категорией лиц.

Однако на практике возникают значительные трудности при постановке на учет лиц, страдающих психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющих опасность для окружающих и проведении профилактической работы с ними.

На запросы территориальных органов МВД России на районном уровне о предоставлении сведений об указанных категориях граждан медицинские учреждения отказывают в предоставлении такой информации, ссылаясь на врачебную тайну¹.

При этом необходимо отметить, что действия должностного лица, приведшие к раскрытию врачебной тайны, образуют состав преступления, предусмотренного ст. 137 «Нарушение неприкосновенности частной жизни» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Учитывая данные положения, МВД России прорабатывался вопрос об исключении обязанности полиции по участию в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, за больными хроническим алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией и представляющими опасность для окружающих, путем внесения изменений в ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Вместе с тем, общественные отношения постоянно развиваются и оперативное реагирование права на эти изменения ложатся в основу эффективности и устойчивости всей правовой системы.

¹ Статья 9 «Сохранение врачебной тайны при оказании психиатрической помощи» Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»; ст. 13 «Соблюдение врачебной тайны» Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан Российской Федерации».

В связи с произошедшими в июле 2015 года трагическими событиями в Нижнем Новгороде, вызвавшими большой общественный резонанс (совершение особо тяжкого преступления лицом, страдающим психическим расстройством) и свидетельствующими о необходимости повышенного внимания к данной категории лиц, а также учитывая статистические данные органов внутренних дел (полиции)¹, было принято решение о сохранении обязанности полиции участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих.

В связи с этим актуальным является разработка мероприятий, направленных на повышения эффективности исполнения указанной обязанности полицией. Прежде всего это касается совершенствования законодательства Российской Федерации в данной сфере. Одним из вариантов решения данной проблемы представляется подготовка проектов федеральных законов о внесении изменений в ст. 27 Закона Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» в части уточнения компетенции федеральных органов исполнительной власти по установлению порядка оказания содействия органам здравоохранения в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, а также в ст. 13 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» по вопросу представления сведений, составляющих врачебную тайну, о лицах, страдающих хроническими и затяжными психическими расстройствами с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями, осуществляемого в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений.

¹ Согласно статистическим данным органов внутренних дел (полиции) за I полугодие 2015 года на списочном учете участковых уполномоченных полиции состоит более 41 тыс. лиц, страдающих психическими расстройствами и представляющих опасность для окружающих, на профилактическом учете – более 137 тыс. лиц, больных алкоголизмом и более 79 тыс. наркоманией, состоящих на учете в медицинских организациях и представляющих опасность для окружающих.

Роль полиции в правовой пропаганде

И. В. Дудукина¹

90-е годы прошлого столетия – после распада Советского Союза и становления новой государственной системы в стране – характеризуются резко отрицательным отношением населения к нормам законодательства. Стремительно развившийся правовой нигилизм в обществе затронул все сферы общественных отношений, включая и сферу внутренних дел: в условиях кадрового дефицита в милицию стали принимать сотрудников, не имеющих высшего юридического образования.

Недостаточная правовая информированность населения, пассивность в этом вопросе самих правоприменителей, сотрудников органов внутренних дел в том числе, невысокий уровень их собственной правовой культуры, отсутствие или неэффективность каналов качественной передачи информации во многих случаях служили причиной грубых нарушений закона, ущемления прав и свобод граждан.

В Основах государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан² сформированы цели государственной политики:

- формирование в обществе устойчивого уважения к закону и преодоление правового нигилизма;
- повышение уровня правовой культуры граждан, включая уровень осведомленности и юридической грамотности;
- создание системы стимулов к законопослушанию как основной модели социального поведения;
- внедрение в общественное сознание идеи добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм.

Взяв курс на построение правового государства, демократизацию общества, руководством страны было начато реформирование и правоохранительной деятельности.

Эти изменения получили свое отражение в законодательстве, определяющем цели, основные направления и принципы деятельности полиции, ее права и обязанности.

¹ Заместитель начальника Управления правовой информации – начальник отдела мониторинга законодательства и правовой пропаганды Договорно-правового департамента МВД России. © Дудукина И. В., 2016.

² Утверждены Президентом Российской Федерации 28 апреля 2011 г. № Пр-1168.

Реализуя в системе МВД России государственную политику Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, в число основных функций Министерства включено проведение правовой пропаганды.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» в п. 4 ст. 12 установил, что участие в пропаганде правовых знаний является одной из основных обязанностей полиции. Координация этой работы в органах внутренних дел возложена на правовые подразделения. При этом субъектами правовой пропаганды являются руководители и все подразделения системы МВД России в установленной сфере деятельности.

Усилия сотрудников МВД России направлены на решение задач по повышению правовой культуры и правовых знаний как сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России, так и по своевременному и объективному информированию граждан о государственной политике в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью и коррупцией, об изменениях законодательства Российской Федерации в сфере внутренних дел и разъяснение этих изменений.

До принятия Закона о полиции в законодательных актах отсутствовало прямое указание на возможность участия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в мероприятиях по правовой пропаганде.

При этом, безусловно, работа по правовому информированию граждан проводилась и Управлением общественных связей МВД России, и участковыми, и инспекторами по делам несовершеннолетних, и инспекторами Госавтоинспекции.

В этой связи в Законе о полиции деятельность полиции по проведению правовой пропаганды впервые получила четкое отражение.

Вопросам правового просвещения, правовой пропаганды, повышения уровня правовых знаний и правовой культуры как граждан Российской Федерации, так и сотрудников органов внутренних дел стало уделяться приоритетное внимание со стороны руководства Министерства внутренних дел Российской Федерации.

На современном этапе развития нашего государства органы внутренних дел играют значительную роль в обеспечении общественной безопасности, защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан, охране

общественного порядка и собственности, противодействию преступности.

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹ определено, что обеспечение государственной и общественной безопасности будет осуществляться путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности в первую очередь среди несовершеннолетних и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений.

В число таких мер входят мероприятия по формированию правосознания граждан, правомерного поведения всех членов общества, а также широкомасштабная профилактическая работа.

В МВД России правовую пропаганду проводят по двум векторам – внутренняя пропаганда и внешняя пропаганда. Внутренняя пропаганда направлена на повышение правовой культуры сотрудников органов внутренних дел, внешняя – на правовое просвещение граждан.

Правовое просвещение сотрудников органов внутренних дел осуществляется в первую очередь в рамках служебной подготовки, в ходе проведения учебно-методических сборов. На оперативных совещаниях при начальниках территориальных органов МВД России одним из вопросов в повестке дня стоит обзор изменений в законодательстве, регулирующем сферу внутренних дел.

Сотрудникам предоставлена возможность самим повышать свой профессиональный уровень, изучая правовую литературу и нормативные правовые акты в кабинетах правовых знаний, которые сегодня созданы во всех территориальных органах внутренних дел. Кроме того, в некоторых органах внутренних дел установлены информационные киоски по типу платежных терминалов, где также можно оперативно ознакомиться с правовой информацией.

Еще одна новая форма – проведение экспресс-тестов на разводах личного состава, т. е. среди тех, кто непосредственно работает с населением. Тесты небольшие – три-пять вопросов с вариантами ответов на знание основных положений нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности.

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации 31 декабря 2015 г. № 683.

И весь этот комплекс правового просвещения и правового информирования сотрудников полиции дает значительные положительные результаты, сотрудники, что называется, с ходу готовы ответить на вопросы граждан.

Надо особо подчеркнуть, что в работе по правовой пропаганде среди граждан участвуют все подразделения органов внутренних дел, активно привлекаются ветеранские организации и члены Общественного Совета МВД России и общественных советов территориальных органов МВД России.

Министерством внутренних дел Российской Федерации с целью доступа граждан к правовой информации на официальном сайте МВД России в информационно-коммуникационной сети Интернет, а также интернет-сайтах территориальных органов МВД России создан и поддерживается в актуальном состоянии банк данных «Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел», где размещено свыше двух с половиной тысяч нормативных правовых актов.

Размещенные документы знакомят с компетенцией и порядком деятельности МВД России, полномочиями должностных лиц органов внутренних дел, а также разъясняют содержание, пределы осуществления, способы реализации и защиты гарантированных законодательством Российской Федерации прав, свобод и законных интересов граждан и юридических лиц.

В разделе «Новости законодательства» оперативно размещается информация (пресс-релизы, комментарии) о направлении в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов нормативных правовых актов, разработанных МВД России, о законопроектах, принятых в третьем чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, а также с разъяснением основных положений проектов нормативных правовых актов, разрабатываемых МВД России, подлежащих государственной регистрации.

На сайте МВД России размещен и активно наполняется материалами новый правовой раздел «Часто задаваемые вопросы», содержащий подразделы по безопасности дорожного движения, охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, финансово-экономическому обеспечению и социальным гарантиям, нормативно-правовому регулированию и международному полицейскому сотрудничеству и др.

В настоящее время здесь размещено около 100 материалов, представляющих собой разъяснение действующего законодательства, оформленное в виде «вопрос–ответ».

В территориальных органах МВД России проводятся правовые акции «День права», «День правовых знаний», «День открытых дверей», «Единый день государственно-правового информирования», участие в которых принимают также члены общественных советов при этих органах, совместно с редакциями газет организуются «прямые телефонные линии» с жителями. Под эгидой полицейских созданы кадетские классы правоохранительной направленности и Школы молодого юриста, занятия в которых посещают ученики 8–11 классов.

С целью повышения качества проводимой работы в данном направлении практически во всех территориальных органах МВД России разработаны и реализуются программы правового просвещения и правовой пропаганды.

В холле каждого органа внутренних дел, в дежурных частях, в опорных пунктах полиции, на постах ДПС имеются стенды правовой информации, где размещается актуальная информация для граждан. Здесь граждане также могут ознакомиться с полным текстом нормативных правовых актов, регламентирующих сферу внутренних дел, которые сброшюрованы в папках-скоросшивателях и оперативно актуализируются по мере внесения изменений или издания новых правовых актов.

Особо хочу остановиться на правовом информировании детей и подростков.

Кроме традиционных форм, МВД России использует новые формы правовой пропаганды. Так, в интересах детей проводится четыре Всероссийских правовых акции:

- «Полиция на страже детства» – акция, приурочена к Международному дню детского телефона доверия, отмечаемому 17 мая;
- «День правовой помощи детям» – акция, приурочена к Международному дню защиты детей, отмечаемому 1 июня;
- «День знаний» – акция, приурочена к Дню знаний 1 сентября;
- «День правовой помощи детям» – акция, приурочена к Всемирному дню ребенка, отмечаемому 20 ноября.

При этом помимо традиционных форм правовой пропаганды, используются новые, креативные формы правовой пропаганды. Так, с подростками проводятся интерактивные познавательные игры, викторины, квесты. В ряде школ были установлены ящики (урны) «Задай

вопрос инспектору ПДН» для сбора анонимных вопросов подростков по вопросам защиты своих прав. Ответы на все поступившие вопросы размещаются в школьных стенгазетах, на школьных сайтах, на страницах территориальных органов МВД России в сети Интернет.

В декабре 2015 года в пяти регионах Российской Федерации был реализован пилотный проект «Неделя правового консультирования граждан», приуроченный ко Дню прав человека (10 декабря) и Дню Конституции Российской Федерации (12 декабря), в рамках которого сотрудниками МВД по Республике Татарстан, ГУ МВД России по г. Москве, ГУ МВД России по Ростовской области, УМВД России по Архангельской и Рязанской областям проведено более 1 300 мероприятий по правовому консультированию населения по вопросам, относящимся к компетенции органов внутренних дел Российской Федерации.

В рамках пилотного проекта полицейские вместе с сотрудниками правовых подразделений провели встречи с трудовыми коллективами предприятий и организаций на обслуживаемой территории, а также организовали прием населения в подразделениях системы МВД России. Участковые уполномоченные полиции совместно с юрисконсультами участвовали в собраниях граждан в жилом секторе, отвечая на многочисленные вопросы.

В ходе проведенного сотрудниками Договорно-правового департамента МВД России мониторинга было отмечено, что за последние два года существенно увеличилось количество материалов правовой направленности, подготовленных сотрудниками подразделений системы МВД России в печатных и электронных СМИ, а также мероприятий (теле- и радиопередач, брифингов и конференций) по правовой тематике с участием руководства и сотрудников подразделений системы МВД России. Активизация указанной формы информационно-правовой деятельности, прежде всего, направлена на повышение уровня правовой культуры у граждан, что находит отражение в общественном мнении о деятельности полиции.

Социологические исследования по изучению общественного мнения об уровне безопасности личности и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, проведенные Российским государственным социальным университетом в 2015 году выявили, что 67 % респондентов доверяют полиции в обеспечении своей личной и имущественной безопасности, а 89 % от числа опрошенных

положительно ответили на вопрос, следует ли помогать органам внутренних дел.

А ведь в 2011 году уровень доверия полиции среди граждан составлял только 52 %.

При этом необходимо отметить, что в число важных факторов, влияющих на общественное мнение граждан о деятельности органов внутренних дел, входит такой критерий, как качество предоставляемой информации и ее доступность для широких слоев населения.

На вопрос: «Что может повлиять на Вашу готовность оказать помощь полиции?» – 16 % дали ответ, что благотворный эффект может принести повышение юридической грамотности и развитие правовой культуры населения.

Как отмечали граждане в ходе опросов, сами органы внутренних дел мало информируют о своей работе, среди причин называют закрытость органов внутренних дел и недостаточную информационную деятельность. Так, на вопрос: «Как Вы считаете, полиция в нашей области (крае, республике) достаточно полно информирует граждан о своей работе?» – лишь 35 % опрошенных посчитали ее достаточной, более половины (58 %) заявили о недостаточном информировании населения полицией и 12 % опрошенных считают, что полиция «вообще не информирует».

В связи с этим особое значение приобретает деятельность полиции по проведению мероприятий по правовой пропаганде, правовому информированию и консультированию.

При анализе данного направления деятельности выявляется определенная взаимосвязь между общественным мнением об эффективности работы органов внутренних дел и их информационно-правовой деятельностью. В подтверждении этого можно использовать данные из проведенного опроса.

Так, регионы, имеющие превалирование высоких оценок эффективности органов внутренних дел в общественном мнении, являются лидерами в области организации эффективной работы в сфере правовой пропаганды, правового информирования и правового консультирования.

Таким образом, чем эффективнее сотрудниками полиции применяются различные формы информационно-правовой деятельности, тем выше уровень доверия граждан к деятельности органов внутренних дел.

Несомненно, этот результат – проекция на общество собственной позиции МВД России, ориентированной на безусловную ценность закона и правовых норм.

Совершенствование правового регулирования вопросов прохождения службы в полиции

*А. В. Ольшевский¹
Н. Н. Батулькина²*

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации» в связи с необходимостью реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации. В пояснительной записке к соответствующему законопроекту указано, что он направлен на создание законодательных основ организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

Как справедливо отмечено в комментариях к Закону о полиции, в Законе воплощены последние достижения теории права, в первую очередь административно-правовой науки. В то же время он, несомненно, послужит источником и катализатором дальнейшего развития российского законодательства, пересмотра сложившихся воззрений на социальную роль и содержание не только полицейской деятельности, но и правоохраны в целом, на ее цели, принципы и организацию³.

В связи с необходимостью реформирования не только деятельности полиции, но и системы МВД России в целом, изменению также подверглось законодательство, регламентирующее порядок прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, отношения, связанные с денежным довольствием и пенсионным обес-

¹ Заместитель начальника СПУ ДПД МВД России, кандидат юридических наук. © Ольшевский А. В., 2016.

² Старший эксперт ОУДК СПУ ДПД МВД России. © Батулькина Н. Н., 2016.

³ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

печением сотрудников органов внутренних дел, обеспечением их жилыми помещениями, медицинским обеспечением сотрудников, граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, членов их семей и лиц, находящихся (находившихся) на их иждивении, а также с предоставлением им иных социальных гарантий.

На момент подготовки Закона о полиции порядок прохождения службы в органах внутренних дел регламентировался Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 г. № 4202-І, которое по объективным причинам уже не могло в полной мере соответствовать требованиям сегодняшнего дня, в том числе современному законодательству о государственной службе.

Практика показывает, что создание законодательства, отвечающего всем реалиям современного времени, путем «точечных» изменений действующего законодательства невозможно.

В этой связи в Законе о полиции (ч. 2 ст. 54) было сформулировано соответствующее предписание о принятии федерального закона, определяющего порядок и условия прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел, так как названный вопрос напрямую связан с проводимым реформированием МВД России. 30 ноября 2011 года принят Федеральный закон № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступивший в силу с 1 января 2012 года.

Закон о службе полностью адаптирован к современному законодательству о государственной службе Российской Федерации. Он комплексно урегулировал все правоотношения, связанные с поступлением на службу в органы внутренних дел, ее прохождением и прекращением, а также с определением правового положения (статуса) сотрудника органов внутренних дел.

При этом Закон о службе урегулированы правоотношения, связанные с установлением правового статуса как сотрудников полиции, так и сотрудников, которым присвоены специальные звания юстиции и внутренней службы.

В Закон о службе включены нормы, ранее содержащиеся в Положении о службе и Законе о полиции.

Хотелось бы отметить, что Закон о полиции изначально содержал достаточно большое количество временных норм, регламентировавших порядок прохождения службы в органах внутренних дел, которые были включены в него до издания Закона о службе. Так, в соответствии со ст. 93 Закона о службе ч. 1, 2, 4–8 ст. 35, ст.ст. 36 и 37, ч. 1, 2, 4–6 ст. 38, ст.ст. 39 и 40 Закона о полиции с 1 января 2012 года признаны утратившими силу.

Кроме того, следует учесть, что Закон о полиции содержит ряд нововведений по вопросам прохождения службы в полиции.

Например, Законом о полиции предусмотрено новое специальное звание высшего начальствующего состава «генерал полиции Российской Федерации» (ст. 26).

Важным нововведением является положение, содержащееся в ч. 7 ст. 18 Закона о полиции, согласно которой сотрудник полиции, не прошедший проверку на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, проходит аттестацию на соответствие замещаемой должности. При этом до вынесения решения о соответствии замещаемой должности сотрудник полиции отстраняется от выполнения обязанностей, связанных с возможным применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Полагаем возможным согласиться с мнением авторов комментария к Закону о полиции о том, что подобный, достаточно жесткий подход продиктован потенциальной опасностью применения сотрудниками физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Как отмечает Европейский суд по правам человека, надлежащие подготовка сотрудников полиции и инструктирование сводят к минимуму возможность совершения ими при исполнении служебных обязанностей непродуманных действий¹.

При этом в Закон о службе также включен и ряд принципиально новых положений, а именно:

1) прямо установлено, что в случаях, не урегулированных нормативными правовыми актами Российской Федерации, указанными в ч. 1 ст. 3 названного закона, в том числе и Законом о службе, к право-

¹ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012. Постановление Европейского суда по правам человека от 22 февраля 2011 г. по делу «Соаре и другие (Soareandothers) против Румынии» (жалоба № 24329/02) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2011. – № 8.

отношениям, связанным со службой в органах внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства;

2) снижен предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел. Так, ст. 17 Закона о службе определено, что для замещения должностей в органах внутренних дел устанавливается предельный возраст поступления на службу в органы внутренних дел 35 лет;

3) предусмотрена повсеместная контрактная система служебных отношений (ст. 20). То есть не предусмотрено возможности замещения должности в органах внутренних дел без заключения контракта;

4) вместо института совмещительства введен институт совмещения (возможность выполнения обязанностей по иной должности в рамках служебного времени, ст. 34);

5) в случае сокращения должности предусмотрена возможность нахождения сотрудника в распоряжении в течение отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет и периода, необходимого для трудоустройства, но не более двух месяцев после окончания указанного отпуска (п. 6 ч. 11 ст. 36);

6) предусмотрена возможность предоставления сотрудникам ряда новых отпусков, например:

а) дополнительного отпуска за ненормированный служебный день продолжительностью не менее 3 и не более 10 календарных дней (п. 4 ч. 1 ст. 58);

б) «отпуска в году увольнения» продолжительностью 30 календарных дней с сохранением денежного довольствия (ч. 1 ст. 63).

При этом Законом о службе для сотрудников, замещающих должности старшего и высшего начальствующего состава, устанавливается ненормированный служебный день. Следует отметить, что это означает возможность периодического привлечения сотрудников к выполнению служебных обязанностей, как до начала служебного времени, так и после его окончания.

Кроме того, в Законе о службе четко указано, что соответствующие отпуска увеличиваются на количество календарных дней, необходимых для проезда к месту проведения отпуска и обратно с учетом вида транспорта, но не менее чем на одни сутки в один конец, что в свою очередь снимет большинство споров по данному вопросу.

Согласно ст. 57 Закона о службе при определении продолжительности основного отпуска выходные и нерабочие праздничные дни (но не более 10 дней), приходящиеся на период отпуска, в число календарных дней отпуска не включаются;

7) Увеличен предельный возраст пребывания на службе в органах внутренних дел (статья 88). Например, для сотрудников, имеющих специальные звания полковник полиции (внутренней службы, юстиции) установлен предельный возраст 55 лет.

Одновременно с Законом о службе 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Законом о социальных гарантиях и нормативными правовыми актами, изданными в целях реализации его положений, предусмотрено существенное улучшение социальной обеспеченности сотрудников.

В рамках реформирования системы МВД России были изменены виды и размеры денежного довольствия. В этой связи установлены новые размеры страховых выплат по обязательному государственному страхованию жизни и здоровья сотрудников и членов их семей, а также размеры выплат при увольнении сотрудников со службы в органах внутренних дел.

Изменения коснулись и пенсионного обеспечения. Так, законодательством предусмотрено, что с 1 января 2012 года пенсии сотрудникам исчисляются исходя из 54 % окладов по должности, специальному званию и надбавки за выслугу лет, включая выплаты в связи с индексацией денежного довольствия. Начиная с 1 января 2013 года, данный процент ежегодно увеличивается на 2 % до достижения 100 % соответствующих сумм денежного довольствия.

Кроме того, размеры выплат, производимых сотрудникам в связи с прохождением службы в органах внутренних дел и увольнением со службы (материальная помощь, подъемное пособие, единовременное пособие при увольнении), с учетом установленного размера денежного довольствия также были скорректированы.

Особенно хочется отметить важность вопросов обеспечения сотрудников жилыми помещениями. Так, сотрудникам могут предоставляться единовременная социальная выплата для приобретения или строительства жилого помещения, жилые помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда (сотрудникам, поставленным на жилищный учет до 1 марта 2005 года), а также служебное жилье. Кроме того, отдельным категориям сотрудников и членам их семей жилые помещения могут предоставляться в собственность.

Таким образом, в настоящее время Законом о службе и Законом о социальных гарантиях наряду с Законом о полиции регламентирован весь спектр вопросов, связанных со службой в органах внутренних дел.

При этом Закон о полиции и Закон о службе, как и любые другие законодательные акты, не являются статичными документами. Чтобы они соответствовали требованиям сегодняшнего дня, в них вносятся изменения, в том числе на основе мониторинга правоприменения законодательства о службе в органах внутренних дел, а также складывающейся судебной практики.

Так, 13 февраля 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 12 февраля 2015 г. № 16-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации»¹.

Федеральный закон № 16-ФЗ разработан во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2014 г. № 7-П и в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № РД-П4-2588.

Федеральным законом № 16-ФЗ уточнен порядок поступления на службу лиц, в отношении которых уголовное преследование было прекращено в связи с примирением сторон по уголовным делам частного обвинения, а также исключена возможность расторжения контракта о прохождении службы и увольнения со службы сотрудников, в отношении которых уголовное преследование было прекращено в связи с примирением сторон по уголовным делам частного обвинения, и если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом.

Федеральным законом № 16-ФЗ дополнительно исключены из Закона о полиции нормы, связанные с ограничениями, обязанностями и запретами на прохождение службы в органах внутренних дел (ст.ст. 29, 35), в связи с их инкорпорацией в Закон о службе.

В процессе совершенствования законодательной базы из Закона о полиции были исключены еще некоторые нормы, регламентировав-

¹ Далее – Федеральный закон № 16-ФЗ.

шие прохождение службы в органах внутренних дел, а также внесен ряд соответствующих изменений.

Изменения коснулись в том числе вопросов социальной сферы.

Так, Федеральным законом от 12 февраля 2015 г. № 15-ФЗ «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «О полиции»¹ установлен новый механизм осуществления предусмотренной ч. 6 ст. 43 Закона о полиции выплаты.

Федеральным законом № 15-ФЗ сокращен перечень условий, необходимых для назначения и выплаты ежемесячной денежной компенсации, повышена прозрачность при реализации данной выплаты, исключено неоднозначное толкование в правоприменительной практике положений ранее действовавшей редакции ч. 6 ст. 43 Закона о полиции и подзаконных нормативных правовых актов, регулирующих данные правоотношения. В целях реализации изменений, предусмотренных Федеральным законом № 15-ФЗ, издан приказ МВД России от 22 апреля 2015 г. № 459 «О внесении изменений в Инструкцию о порядке осуществления выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации или их близким родственникам, утвержденную приказом МВД России от 18 июня 2012 г. № 590».

Как уже было отмечено, практика применения, а также законодательный процесс не стоят на месте. В этой связи разрабатываются и иные нормативные правовые акты, призванные внести изменения в законодательство о прохождении службы.

Так, на основании Плана мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2013 год, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2012 г. № 1396-р, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 951235-6 «О внесении изменений в федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части совершенствования регулирования отдельных вопросов прохождения службы в органах внутренних дел».

Законопроектом предлагается уточнить следующие положения:

– срок временного исполнения сотрудником органов внутренних дел обязанностей по вакантной должности, определив с учетом

¹ Далее – Федеральный закон № 15-ФЗ.

необходимости согласования кандидатур на отдельные должности единый шестимесячный срок исполнения обязанностей в течение года;

– отдельные вопросы порядка исчисления стажа службы (выслуги лет) с учетом изменившейся терминологии законодательства об образовании и в целях сохранения установленного подхода к исчислению выслуги лет;

– порядок применения к сотруднику мер поощрения и наложения дисциплинарных взысканий (в том числе в связи с применением меры поощрения в виде досрочного снятия ранее наложенного дисциплинарного взыскания), а также регламентации сроков снятия наложенного дисциплинарного взыскания;

– определение возможности продления срока служебной проверки по решению руководителя федерального органа или уполномоченного руководителя, что обусловлено особенностями расположения территориальных органов и подразделений (значительной удаленности), а также необходимостью всестороннего анализа материалов служебной проверки и повышения качества работы.

Таким образом, Закон о службе наряду с Законом о полиции и Законом о социальных гарантиях в настоящее время составляют эффективную законодательную базу, необходимую для функционирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

При этом полагаем, что в настоящее время достигнут баланс соотношения норм указанных законодательных актов по вопросам прохождения службы в полиции и в органах внутренних дел.

О направлениях использования термина «безопасность» в Стратегии национальной безопасности и Федеральном законе «О полиции»: тенденции и перспективы

И. Б. Григорьев¹

В последние годы российское законодательство, в том числе – в сфере регулирования вопросов безопасности, охраны наиболее важных интересов личности, общества и государства, развивается доста-

¹ Главный эксперт Управления стратегического развития в сфере обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции ГУСБ МВД России, кандидат юридических наук. © Григорьев И. Б., 2016.

точно динамично¹. При этом обеспечение укрепления законности в деятельности полиции и повышение ее результативности, усиление антикоррупционной составляющей в ее работе, а также освобождение полиции от несвойственных функций являлись целью не только принятия Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»², но и внесения в него в течение последних пяти лет изменений, в том числе направленных на совершенствование деятельности полиции по обеспечению общественной и иных видов безопасности.

Вместе с тем, по мнению ряда исследователей, «понятийный аппарат теории безопасности продолжает оставаться весьма ожесточенной ареной противоборства различных идей и взглядов... Питательной почвой для него выступают действующее российское законодательство и многочисленные документы стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в которых наблюдается чрезвычайно пестрая картинка терминов, понятий и определений в данной области, а разработчики Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³ вместо того, чтобы расставить все точки над «i», решили вообще обойти стороной данный самый сложный вопрос, создав тем самым дополнительную пищу ученым для размышлений»⁴. При этом непоследовательность и в целом недостатки развития законодательства Российской Федерации связаны с тем, что «не разработка учений, взглядов, научных позиций

¹ Медведев Д. А.: «Мы все обсуждаем «с колес». Это большой плюс нашей деятельности. Все, что формулируется, достаточно быстро находит законодательные формы». URL: <http://www.rost.ru>. (дата обращения: 14.06.2007); Пулькина Л. П. Аудит государственной социально-экономической политики // ЭКО. – 2007. – № 3. – С. 12. Кроме того, отсутствие общенаучной методологии прогнозирования последствий, принимаемых управленческих и иных решений, законодательных и иных актов, приводит неизбежно к дефектности этих решений и актов, к тому, что они «начинают действовать с точностью наоборот вопреки воле законодателя». Клеандров М. И. Конституционные основы и вектор реформирования судебной системы // Конституции России 10 лет: опыт реализации : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Тюмень, 2003. С. 107–108; Пряхина Т. М. Конституционная доктрина Российской Федерации : научное издание. М., 2006. С. 242.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 1, ст. 2. Далее – Закон о безопасности.

⁴ Смирнов А. А. Критический анализ ревизионистских подходов к определению понятия «безопасность» // Административное право и процесс. – 2015. – № 5. – С. 16–20.

обуславливает формирование доктрины, а, напротив, «поточное» законодательство вынуждает создавать так называемые доктрины его применения»¹.

В этой связи рассмотрение вопроса об основных тенденциях и перспективах формирования подходов к определению содержания термина «безопасность» в отдельных актах концептуального характера, утвержденных указами Президента Российской Федерации, и Федеральном законе «О полиции» представляется весьма актуальным.

Упомянутый Закон о безопасности, вступивший в силу до принятия Закона о полиции, определил основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации², полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации. При этом единственным актом, определяющим содержание термина «национальная безопасность», до недавнего времени являлась Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, согласно которой «национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства». При анализе содержания документа в целом отметим, что в Стратегии использовался подход, по сути, аналогичный используемому в Законе о безопасности, согласно которому базовым термином в рассматриваемой сфере является понятие «национальная безопасность», включающая в себя безопасность государства, общественную безопасность, экологическую безопасность, безопасность личности, а также иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

¹ Павликов С. Г. Конституционная доктрина правового государства // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 7. – С. 4.

² Далее – национальная безопасность (согласно указанному Федеральному закону).

По всей видимости, учитывая стремительную динамику возникновения современных вызовов и угроз тем или иным сферам общественной жизни, законодателем предпринят подход отказа от выделения исчерпывающего перечня видов, тех или иных аспектов обеспечения национальной безопасности, что, по нашему мнению, вполне практично и обеспечивает стабильность относительно нового законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности. Вместе с тем, выделяя экологическую, общественную безопасность, безопасность личности, употребляя словосочетание «безопасность государства», не упоминая при этом об экономической, военной, конституционной, информационной и целом ряде других выделяемых в отечественной конституционно-правовой науке и даже законодательстве видов национальной безопасности, возможно предположить, что, по мнению законодателя, они являются составными элементами термина «государственная безопасность». При этом разрешение указанного вопроса до принятия в конце 2015 года обновленной Стратегии национальной безопасности представлялось весьма актуальным¹.

Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации. При этом национальная безопасность включает в себя оборону страны и все виды безопасности, предусмотренные Конституцией

¹ Григорьев И. Б. К вопросу об актуальности исследования содержания юридической категории «безопасность» в конституционно-правовой доктрине // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 44–53; «Конституционная безопасность» как категория в конституционно-правовой доктрине Российской Федерации // Всероссийская научно-практическая конференция «Взаимодействие государства и общества: новые тенденции» : сборник научных статей. – М., 2015, С. 21– 27; К вопросу о подходах к определению содержания термина «общественная безопасность» в правовой доктрине и отдельных актах концептуального характера, утвержденных указами Президента Российской Федерации // Правозащитник. – 2014. – № 4 и др.

Российской Федерации и законодательством Российской Федерации, прежде всего государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

Таким образом, в отличие от положений предыдущей Стратегии и положений Закона о безопасности, в дополнение к ранее указанным в качестве приоритетных направлениям обеспечения национальной безопасности отнесены экономическая, информационная, транспортная и энергетическая.

При этом отметим, что согласно как ранее действовавшей Стратегии, так и обновленной энергетическая безопасность определена в качестве главного направления обеспечения национальной безопасности в экономической сфере на долгосрочную перспективу¹, а для обеспечения экономической безопасности основные усилия должны быть направлены на устранение дисбалансов в транспортной инфраструктуре².

В этой связи с учетом положений Общероссийского классификатора видов экономической деятельности³ к числу основных тенденций, связанных с направлениями использования термина «безопасность» в Стратегии национальной безопасности, по нашему мнению, следует отнести следующие:

1. В настоящее время происходит пересмотр законодательной политики в сфере обеспечения национальной, в том числе и экономической безопасности страны, меняется роль государства как участника международных, в том числе и экономических отношений, происходит модернизация отдельных государственных институтов, совершенствование государственного управления в сфере обеспечения как национальной безопасности, так и отдельных ее видов⁴.

¹ Пункт 60 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

² Пункт 59 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683.

³ ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2) : утв. приказом Росстандарта от 31 января 2014 г. № 14-ст.

⁴ Данные процессы, по нашему мнению, находятся только в стадии становления, а реализация всех законодательных инициатив по названным направлениям должна быть основана на фундаментальных научных исследованиях и на четко выверенных оперативных и стратегических прогнозах социально-экономического развития страны и развития общественных отношений в сфере обеспечения национальной безопасности, в том числе – ее экономической составляющей.

2. В обновленной Стратегии национальной безопасности Российской Федерации помимо выделенных в качестве приоритетных наряду с собственно экономической безопасностью таких отдельных ее составляющих, как энергетическая и транспортная, также идет речь и о продовольственной, фармацевтической, инновационной, иных видах или направлениях обеспечения, по сути экономической безопасности страны, следовательно, в перспективе могут быть выделены не менее опасные вызовы и угрозы целому ряду сфер общественной жизни, связанных с осуществлением экономической деятельности¹, в связи с чем должен быть предложен системный подход как к нормативному определению термина «экономическая безопасность», так и к выявлению угроз интересам российского государства в экономической сфере.

3. Согласно Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях), утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 29 апреля 1996 г. № 608², существует Перечень критериев экономической безопасности Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, ответственных за разработку их количественных (пороговых) и качествен-

¹ По мнению автора, именно при четком представлении содержания и современного значения терминов «экономическая деятельность» и «экономическая безопасность», выделении отдельных их видов впоследствии можно вести речь о Концепции экономической безопасности либо о принятии предусмотренных Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегий развития отраслей экономики (примером является утверждение Транспортной стратегии до 2030 года) и (или) отдельных сфер социально-экономического развития. Подробнее – Григорьев И. Б. О понятии «экономическая безопасность» и задачах ее правового обеспечения // Государство в меняющемся мире: материалы VI Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2011 г.). С. 505–514.

² В настоящее время не существует какого-либо акта, отменившего ее действие. Вместе с тем, с учетом положений ст. 17 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предположим, что в скором времени будет утверждена Концепция обеспечения экономической безопасности России либо в соответствии с положениями ст. 19 указанного Федерального закона такие отраслевые документы стратегического планирования Российской Федерации, как отраслевые стратегии (в том числе схемы и стратегии развития отраслей экономики и сфер государственного управления) либо стратегии отдельных сфер социально-экономического развития.

ных параметров, однако до сих пор отсутствует единый нормативный акт, содержащий не только перечень, но и сами указанные показатели – методику и порядок их расчета, пороговые значения и т. д.¹.

Каким же образом подходы к определению содержания термина «безопасность» в отдельных актах концептуального характера, утвержденных указами Президента Российской Федерации², корреспондируют позиции законодателя, отраженной в Законе о полиции, в котором содержится целый перечень направлений использования анализируемого нами термина «безопасность»?

Безусловно, с учетом положений ст.ст. 1, 9, п. 2 ч. 1 ст. 12, п. 12 ч. 1 ст. 13, п. 1 ч. 3 ст. 15, ч. 2 ст. 47 Федерального закона базовым подходом при использовании термина «безопасность» применительно к деятельности полиции является регламентация такого направления ее деятельности, как обеспечение общественной безопасности³.

¹ Решение данной проблемы считаем также направлением одной из перспектив совершенствования нормативного обеспечения национальной безопасности российского государства. Григорьев И. Б. Конституционно-правовые основы обеспечения экономической безопасности в Российской Федерации : монография. М. : Академия экономической безопасности МВД России, 2011. С. 70–74. При этом следует учитывать, что согласно ч. 5 ст. 18 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» концептуальные положения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации основываются на фундаментальной взаимосвязи и взаимозависимости стратегии национальной безопасности Российской Федерации и стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, в связи с чем в качестве еще одного пути решения вопроса о нормативном закреплении указанных показателей и их пороговых значений полагаем возможным рассмотреть их закрепление в указанных документах, обновляемых минимум раз в шесть лет.

² Главным образом имеются ввиду рассмотренные выше положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации : утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683.

³ Именно для ее обеспечения и предназначена полиция согласно позиции законодателя, изложенной в ст. 1 Федерального закона. Вместе с тем, подчеркнем, что к моменту принятия Федерального закона «О полиции» определение содержания термина «общественная безопасность» на уровне его официального закрепления в законодательстве Российской Федерации и иных актах, в том числе концептуального характера, утверждаемых Президентом Российской Федерации, отсутствовало.

Сразу отметим, что спустя чуть менее двух лет после принятия Закона о полиции 20 ноября 2013 года Президентом Российской Федерации утверждена Концепция общественной безопасности в Российской Федерации¹, согласно которой «под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Словом, в качестве основных угроз интересам общественной безопасности в Концепции определены преступные и иные противоправные посягательства, социальные и межнациональные конфликты, а также чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера. При этом в Концепции определены, по нашему мнению, в том числе с целью более детального раскрытия содержания рассматриваемого в рамках настоящей статьи понятия, основные направления деятельности сил обеспечения общественной безопасности: противодействие терроризму, противодействие экстремизму, противодействие преступным и иным противоправным посягательствам, противодействие коррупции, защита населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, противодействие незаконной миграции, а также расширение международного сотрудничества в правоохранительной сфере.

Вместе с тем, к числу перспективных направлений развития законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы обеспечения национальной безопасности, с учетом положений п. 43 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683², также следует отнести вопросы разграничения полномочий между органами государственной власти, призванных

¹ Представляющая собой систему взглядов на обеспечение общественной безопасности как части национальной безопасности Российской Федерации и являющаяся основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности, а также основой для конструктивного взаимодействия в этой сфере сил обеспечения общественной безопасности и институтов гражданского общества, граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства. Далее – Концепция.

² Далее – Стратегия.

обеспечивать государственную и общественную безопасность¹. Основными угрозами государственной и общественной безопасности являются: разведывательная и иная деятельность специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, наносящая ущерб национальным интересам; деятельность террористических и экстремистских организаций, направленная на насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации, дестабилизацию работы органов государственной власти, уничтожение или нарушение функционирования военных и промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, устрашение населения, в том числе путем завладения оружием массового уничтожения, радиоактивными, отравляющими, токсичными, химически и биологически опасными веществами, совершения актов ядерного терроризма, нарушения безопасности и устойчивости функционирования критической информационной инфраструктуры Российской Федерации; деятельность радикальных общественных объединений и группировок, использующих националистическую и религиозно-экстремистскую идеологию, иностранных и международных неправительственных организаций, финансовых и экономических структур, а также частных лиц, направленная на нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации, дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая инспирирование «цветных революций», разрушение традиционных российских духовно-нравственных ценностей; деятельность преступных организаций и группировок, в том числе транснациональных, связанная с незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, организацией незаконной миграции и торговлей людьми; деятельность, связанная с использованием информационных и коммуникационных технологий для распространения и пропаганды идеологии фашизма, экстремизма, терроризма и сепаратизма, нанесения ущерба гражданскому миру, политической и социальной стабильности в обществе; преступные посягательства, направленные против личности, собственности, государственной власти, общественной и экономической безопасности; коррупция; стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров.

¹ Григорьев И. Б. К вопросу об актуальности исследования содержания юридической категории «безопасность» в конституционно-правовой доктрине // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 44– 53.

При этом следует учитывать, что согласно обновленной Стратегии обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности¹, в первую очередь среди несовершеннолетних, и иных правонарушений (включая мониторинг и оценку эффективности правоприменительной практики), разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений².

Тем не менее, отметим, что вопросы защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, противодействие незаконной миграции напрямую не затрагивают компетенцию полиции. По всей видимости, именно с этой целью (с учетом императива, содержащегося в ст. 1 Закона, согласно которому полиция призвана обеспечивать общественную безопасность по всем указанным в Концепции направлениям) в п. 7 ч. 1 ст. 12³, п. 1 ч. 3 ст. 15⁴ и п. 1 ч. 2 ст. 16⁵ содержатся уточнения полномочий полиции по обес-

¹ В этой связи в качестве перспективного направления развития законодательства, регламентирующего вопросы обеспечения общественной безопасности, также следует указать на последующие парламентские процедуры, связанные с рассмотрением принятого Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении проекта федерального закона № 421465-6 «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

² Пункт 44 Стратегии.

³ Полиция обязана принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий.

⁴ Для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях допускается проникновение полиции в жилые и иные помещения, на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций).

⁵ Полиция имеет право проводить оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий.

печению общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, на полицию возложены больше «вспомогательные» функции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, содействия работе спасательных служб при возникновении чрезвычайных ситуаций. Исключение составляют случаи, связанные с необходимостью принятия неотложных мер по спасению граждан и их имущества¹.

В этой связи с учетом того, что в ст. 17 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» не содержится исчерпывающего перечня документов в сфере обеспечения национальной безопасности, которые по предложению Совета Безопасности Российской Федерации утверждаются Президентом Российской Федерации², а в ст. 43 «Реализация документов стратегического планирования на федеральном уровне» упоминаются исключительно стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, которые в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением, в том числе определенным в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период, в качестве одной из возможных перспектив развития законодательства, регламентирующего вопросы обеспечения общественной безопасности, в частности, и национальной безопасности в целом, полагаем необходимым дополнить названную статью указанием на документы в сфере обеспечения национальной безопасности. Тогда уточнение полномочий полиции по

¹ При этом считаем, что содержащаяся в ст. 1 Федерального закона формулировка (в части осуществления полицией полномочий по обеспечению общественной безопасности) не нуждается в уточнении, но необходимо внести изменения в Федеральный закон «О стратегическом планировании».

² К их числу, безусловно, относится Концепция общественной безопасности в Российской Федерации, поскольку согласно подп. «в» п. 1 ч. 3 ст. 11 рассматриваемого Федерального закона к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

обеспечению общественной безопасности, а также реализация документов стратегического планирования на федеральном уровне могут быть осуществлены путем утверждения государственных программ, одной из которых в настоящее время является Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345¹, действующая редакция которой также подлежит приведению в соответствие с положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683².

В качестве следующего перспективного направления совершенствования законодательства Российской Федерации, регламентирующего деятельность полиции, обратим внимание на положения ч. 2 ст. 3 Закона о полиции, согласно которым полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. В этой связи подчеркнем, что с 22 июля 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ «О внесении изменения в ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях»³, предусматривающий в целях разрешения неоднозначности в решении вопроса наделения должностных лиц органов внутренних дел (полиции) полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях, ответственность за которые установлена законами соответствующих субъектов Российской Федерации, дополнение ч. 6 ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предписанием, согласно которому должностные лица органов внутренних дел (полиции) вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации при условии передачи этих полномочий путем заключения соглашений между федеральным органом исполнительной власти, осуществляю-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014 – № 18 (ч. IV), ст. 2188.

² Что также, по мнению автора, является перспективным направлением развития нормативной базы, регламентирующей деятельность полиции по обеспечению общественной и иных видов безопасности.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 30 (ч. I), ст. 4248.

щим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий. При этом механизм заключения указанных соглашений определен постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. № 924 «О порядке заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий» (вместе с «Правилами заключения и вступления в силу соглашений между федеральными органами исполнительной власти и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации о передаче ими друг другу осуществления части своих полномочий»)¹.

Полагаем, что возникающие в настоящее время в правоприменительной практике неоднозначные толкования норм федерального законодательства при определении компетенции органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, будут исключены при заключении в соответствии с положениями Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 247-ФЗ соответствующих соглашений².

Наконец, завершая рассмотрение положений Закона о полиции, подчеркнем, что:

- в п. 7 ч. 1 ст. 2 указанного Закона к числу основных направлений деятельности полиции отнесено обеспечение безопасности дорожного движения³, под которой понимается состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий⁴;

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 50, ст. 5953.

² Григорьев И. Б. К вопросу о полномочиях должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством субъектов Российской Федерации // Взаимодействие государства и общества: новые тенденции : сборник научных статей и тезисов III Всероссийской научно-практической конференции. Москва, 14 марта 2014 г. С. 34–38.

³ Подобное словосочетание также еще дважды встречается в тексте Федерального закона (п. 19 ч. 1 ст. 12, п. 20 ч. 1 ст. 13).

⁴ Статья 2 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

- в соответствии с ч. 2 ст. 2 Закона по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности»¹;

- согласно п. 2 ч. 1 ст. 12 Закона на полицию возлагается обязанность прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан²;

- п. 17 ч. 1 ст. 12 Закона содержит обязанность участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов³;

- п. 32 ч. 1 ст. 12 Закона до недавнего времени указывал на обязанность полиции участвовать в соответствии с законодательством Российской Федерации в обеспечении авиационной безопасности в области гражданской авиации; охранять в порядке, установленном

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900. По всей видимости, не выделяя отдельных видов, а используя общий термин «безопасность», в данном случае законодателем указано на универсальность решаемых сотрудниками задач в случае их привлечения к участию в миротворческих миссиях. Вместе с тем, полагаем, что указанное направление использования термина «безопасность» в Федеральном законе «О полиции» требует отдельного рассмотрения.

² Григорьев И. Б. К вопросу о соотношении доктринальных подходов и подходов законодателя к определению содержания термина «безопасность» (конституционно-правовой аспект) // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 11. – С. 32–37.

³ Значение «безопасность объектов» раскрывается через два основных понятия: «защищенность объекта» и его «инженерно-техническая укрепленность», под которыми соответственно понимаются уровень организационно-практических мероприятий, инженерно-технических средств и действий персонала, направленных на предотвращение противоправных посягательств на объект, устранение или снижение угрозы здоровью и жизни людей от террористических актов и иных противоправных посягательств на объекте и совокупность мероприятий, направленных на усиление конструктивных элементов зданий, помещений и охраняемых территорий, обеспечивающих необходимое противодействие несанкционированному проникновению в охраняемую зону, взлому и другим преступным посягательствам.

Правительством Российской Федерации, аэропорты и объекты их инфраструктуры; выносить заключения о возможности допуска к работе в службе авиационной безопасности в случаях, если эта работа связана с объектами, представляющими повышенную опасность для жизни и здоровья граждан, а также для окружающей среды¹.

Вместе с тем, Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности» в Федеральный закон «О полиции» внесены изменения, согласно которым она обязана выносить заключение о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности (п. 32 ч. 1 ст. 12), а также имеет право участвовать в проверках, проводимых уполномоченными федеральными органами исполнительной власти государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности (п. 27 ч. 1 ст. 13)².

Также отметим, что Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ст. 12 Федерального закона «О полиции» и ст. 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» к числу обязанностей полиции отнесена обязанность осуществлять контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в соответствии с федеральным законом³.

¹ Об авиационной безопасности также упоминалось в п. 27 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

² Указанное изменение направлено как на освобождение полиции от несвойственных функций, так и связано с систематизацией правовых норм, регламентирующих общественные отношения в сфере обеспечения транспортной безопасности. Также подчеркнем, что в настоящее время распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. № 1734-р утверждена Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года, а указанный вид обеспечения безопасности определен в качестве приоритетного в обновленной Стратегии национальной безопасности (Федеральный закон от 9 февраля 2007 г., № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 7, ст. 837).

³ Указанное направление также прямо корреспондирует положениям обновленной Стратегии, согласно которой обеспечение энергетической безопасности отнесено к числу первоочередных задач органов государственной власти (Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1), ст. 4604).

В заключении подчеркнем, что согласно п. 10 ч. 1 ст. 12 Федерального закона полиция обязана осуществлять оперативно-разыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом.

Согласно Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 2 января 2013 г. № 1, в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации под собственной безопасностью понимается состояние ее защищенности от угроз деструктивного и дезорганизующего воздействия посредством создания эффективных механизмов противодействия коррупционным и иным противоправным проявлениям, обеспечения инженерно-технической укреплённости и антитеррористической защищенности объектов инфраструктур системы от преступных посягательств, сохранности информационных ресурсов, государственной защиты сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России и их близких, а также принятия оперативных и действенных мер по предотвращению негативных последствий и пресечению факторов угроз.

В этой связи с учетом приведенных в рамках настоящей статьи положений обновленной Стратегии и Концепции общественной безопасности в Российской Федерации в качестве самостоятельного направления развития законодательства, регламентирующего деятельность полиции по обеспечению того или иного вида национальной безопасности, полагаем возможным указать совершенствование нормативной правовой регламентации оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, в первую очередь связанной с осуществлением мер, направленных на обеспечение инженерно-технической укреплённости и повышение уровня антитеррористической защищенности объектов территориальных органов МВД России, а также действие которых направленно на повышение эффективности механизма противодействия коррупции, в том числе в системе Министерства.

Гарантии социальной защиты сотрудника полиции: правовое регулирование и проблемы его совершенствования

П. А. Мясоедов¹

Социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации предоставляются в соответствии с положениями федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и иных законодательных актов.

Среди социальных гарантий, предоставляемых в соответствии с указанными актами сотрудникам полиции, можно выделить следующие основополагающие гарантии социальной защиты:

- оплату труда сотрудника полиции;
- страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей;
- право сотрудника полиции на жилищное обеспечение;
- право сотрудника полиции и членов его семьи на медицинское обслуживание;
- некоторые гарантии сотруднику полиции в связи с прохождением службы в полиции.

Нельзя не отметить, что наряду с такими общеобязательными аспектами жизни любого современного человека, как жилье, оплата труда, медицинское обеспечение, обеспечение детей местами в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях, в законодательстве нашли свое отражение некоторые «специальные» гарантии, обусловленные особенностями и спецификой службы в полиции. Среди них, возможно, наибольшую социальную значимость имеют меры социальной поддержки, гарантируемые сотруднику полиции в связи с причинением вреда его здоровью и имуществу при

¹ Начальник отдела финансового и гражданского законодательства Службно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России.
© Мясоедов П. А.

² Далее – Закон о социальных гарантиях.

выполнении служебных обязанностей, а также членам его семьи и лицам, находящимся на иждивении сотрудника полиции в случае его гибели (смерти), связанной с выполнением служебных обязанностей.

Статья 42 Закона о полиции является исходным положением, позволившим установить систему денежного довольствия, направленную не только на материальное обеспечение сотрудника полиции, но и на постоянное повышение уровня квалификации и компетенции сотрудника полиции именно за счет денежного довольствия.

Данная норма является базовым положением, позволяющим установить систему денежного довольствия, включающую не только материальное обеспечение сотрудника полиции, но и его стимул к постоянному повышению уровня квалификации и компетенции¹.

Содержание денежного довольствия сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации раскрыто в ст. 2 Закона о социальных гарантиях и принятых в соответствии с указанной нормой подзаконных нормативных правовых актах.

Статья 43 Закона о полиции устанавливает комплекс социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, связанных с возмещением вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей.

В силу специфики правового положения сотрудников полиции, обусловленного особым характером возложенных на них задач, выполнение которых подчас связано с риском для жизни, государство в случае гибели (смерти) или увечья (ранения, травмы, контузии), заболевания, полученных в период прохождения ими службы, предусматривает указанным лицам гарантии, установленные Законом о полиции и Федеральным законом от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы»².

¹ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 13, ст. 1474; № 30, ст. 3613; 2002. – № 30, ст. 3033; 2003. – № 27, ст. 2700; № 28, ст. 2883; 2004. – № 26, ст. 2606; 2006. – № 6, ст. 636; 2008. – № 24, ст. 2799. Далее – Закон об обязательном государственном страховании.

Положения Закона об обязательном страховании не устанавливают порядка осуществления соответствующей гарантии в том случае, если страховая компания ликвидирована до полного исполнения обязательств по заключенному с ней государственному контракту, предметом которого являлось обязательное государственное страхование жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы.

Вместе с тем, Правительством Российской Федерации издано распоряжение от 9 июня 2015 г. № 1063-р о выделении из резервного фонда Правительства Российской Федерации бюджетных ассигнований для оказания единовременной материальной помощи гражданам из числа сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, жизнь и здоровье которых подлежали обязательному государственному страхованию в 2010 и 2011 годах, не получившим страховое возмещение в установленном порядке, а также членам семей погибших (умерших) сотрудников из числа выгодоприобретателей по обязательному государственному страхованию.

Однако издание данного акта Правительства Российской Федерации полностью не решило данный вопрос, поскольку в настоящее время предъявляются иски к казне Российской Федерации о взыскании страхового возмещения в счет возмещения вреда здоровью при исполнении служебных обязанностей.

Законом о полиции также устанавливается порядок выплаты пособий сотрудникам полиции в случаях:

1) гибели (смерти) сотрудника полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции;

2) смерти гражданина Российской Федерации, наступившей в течение одного года после увольнения со службы в полиции вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в полиции, исключивших для него возможность дальнейшего прохождения службы в полиции;

3) причинения сотруднику полиции увечья или иного повреждения здоровья в связи с выполнением им служебных обязанностей, исключающих возможность дальнейшего прохождения службы в полиции и повлекших стойкую утрату трудоспособности.

В случае гибели (смерти) сотрудника полиции (гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в полиции) размер единовременного пособия составляет три миллиона рублей.

Данное пособие выплачивается членам семьи и лицам, находящимся на иждивении сотрудника полиции, в равных долях.

В случае получения сотрудником полиции увечья или иного повреждения здоровья, размер единовременного пособия составит два миллиона рублей.

Кроме того, при установлении гражданину Российской Федерации, уволенному со службы в полиции, инвалидности вследствие военной травмы, полученной в связи с выполнением своих служебных обязанностей и исключившей возможность дальнейшего прохождения службы в полиции, ему в порядке, который определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, выплачивается ежемесячная денежная компенсация с последующим взысканием выплаченных сумм указанной компенсации с виновных лиц в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Размер ежемесячной денежной компенсации исчисляется исходя из размера оклада месячного денежного содержания и размера ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет), принимаемых для исчисления пенсий, с применением следующих коэффициентов:

- 1) в отношении инвалида I группы – 1;
- 2) в отношении инвалида II группы – 0,5;
- 3) в отношении инвалида III группы – 0,3.

Законодательством изменен механизм назначения и выплаты данной ежемесячной денежной компенсации.

Данные новеллы направлены на сокращение перечня условий, необходимых для назначения и выплаты ежемесячной денежной компенсации, при этом право на получение ежемесячной денежной компенсации предоставляется лицам вне зависимости от степени утраты трудоспособности (общей либо профессиональной), наличия стойкой утраты трудоспособности, вида назначенной пенсии и без вычета размера пенсии по инвалидности.

Новый механизм позволил гражданам Российской Федерации, имеющим право на получение ежемесячной денежной компенсации, при наличии у них выслуги лет, дающей право на получение пенсии за выслугу лет, получать ежемесячную денежную компенсацию независимо от выбранной ими пенсии, а также избежать влияния размера назначенной и получаемой гражданином Российской Федерации пенсии по инвалидности на размер получаемой им ежемесячной денежной компенсации.

Фактически законодателем была решена проблема, выявленная Конституционным Судом Российской Федерации (постановление от 10 февраля 2015 г. № 1-П).

Право на получение ежемесячной денежной компенсации в размерах, предусмотренных Законом о полиции, будут иметь, в том числе лица, получившие инвалидность вследствие военной травмы, исключившей возможность дальнейшего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, до вступления Закона о полиции в силу. При этом предусматривается сохранение размера ежемесячной денежной компенсации, назначенного до вступления в силу Закона о полиции, в случае, если указанный размер окажется больше установленного Законом о полиции.

Вред, причиненный имуществу сотрудника полиции или его близким в связи с выполнением служебных обязанностей, подлежит возмещению в полном объеме.

При рассмотрении вопросов о социальной защите сотрудника полиции нельзя не отметить социальные гарантии, впервые установленные Федеральным законом от 4 июня 2014 г. № 144-ФЗ «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Положения данного Федерального закона предусматривают в случае гибели (смерти) сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации вследствие военной травмы выплату ежемесячной денежной компенсации членам семьи (супруге, несовершеннолетним детям, детям-инвалидам, детям до 23 лет, обучающимся по очной форме, родителям), а также лицам, находившимся на его иждивении.

Ежемесячная денежная компенсация исчисляется в виде разницы между приходившейся на их долю частью денежного довольствия, получаемого погибшим (умершим) сотрудником органов внутренних

дел Российской Федерации по состоянию на день прекращения службы, и назначенной им пенсии по случаю потери кормильца и дополнительных выплат, установленных федеральными законами в связи с гибелью (смертью) сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации или смертью гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел Российской Федерации, за исключением страховых, единовременных и компенсационных выплат.

Указанная часть денежного довольствия определяется путем деления денежного довольствия на количество лиц, имеющих право на получение ежемесячной денежной компенсации, а также погибшего (умершего) сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации или гражданина Российской Федерации, уволенного со службы в органах внутренних дел Российской Федерации.

Условия и порядок осуществления указанной выплаты установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 2 декабря 2015 г. № 1306 «Об осуществлении выплаты ежемесячной денежной компенсации, установленной ч. 1.1 ст. 12 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В соответствии с пп. 2 и 3 ч. 1 ст. 12 Закона о социальных гарантиях членам семей погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы, пропавших без вести при выполнении служебных обязанностей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации, установлены выплаты ежемесячного пособия на содержание детей и ежегодного пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей. Порядок указанных выплат определяется Правительством Российской Федерации.

Вместе с тем, ст. 12 Закона о социальных гарантиях не содержит положений, наделяющих Правительство Российской Федерации полномочиями по установлению размера пособий.

Для устранения данного пробела необходимо в законе установить полномочия Правительства Российской Федерации по установлению

размеров ежемесячного пособия на содержание детей и ежегодного пособия на проведение летнего оздоровительного отдыха детей.

Кроме того, представляется необходимым на законодательном уровне конкретизировать вопросы индексации ежемесячных пособий и применение к ним районного коэффициента.

Потребность сотрудника полиции в жилье может быть удовлетворена путем предоставления ему служебного жилого помещения, жилого помещения в собственность или выделения денежных средств на его приобретение. Условия обеспечения указанных сотрудников жильем определены в ст.ст. 4–8 Закона о социальных гарантиях.

Федеральным законом от 23 ноября 2015 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в ст. 4 и 20 Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внесены изменения в ст.ст. 4 и 20 Закона о социальных гарантиях, направленные на предоставление единовременной социальной выплаты в преимущественном порядке сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и уволенным со службы в органах внутренних дел гражданам Российской Федерации, имеющим трех и более детей, удостоенным звания Героя Российской Федерации и воинам-интернационалистам, принимавшим участие в боевых действиях в Афганистане.

При этом данный закон предоставляет право на жилье (единовременную социальную выплату или жилое помещение в собственность) членам семей сотрудников, погибших (умерших) в период с 1 марта 2005 года по 31 декабря 2011 года в период прохождения службы и не состоящих на жилищном учете в территориальных органах МВД России.

Указанные законодательные новеллы требуют корректировки положений Правил предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1223, в части уточнения перечня документов, необходимых для предоставления единовременной социальной выплаты.

Согласно п. 4 ст. 8 Закона о социальных гарантиях в случае отсутствия жилых помещений специализированного жилищного фонда соответствующий территориальный орган федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, иной федеральный орган

исполнительной власти, в котором проходят службу сотрудники, ежемесячно выплачивает сотруднику, не имеющему жилого помещения по месту службы, денежную компенсацию за наем (поднаем) жилого помещения в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Указанный порядок и размеры денежной компенсации утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1228 «О порядке и размерах выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и членам семей сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, погибших (умерших) вследствие увечья или иного повреждения здоровья, полученных в связи с выполнением служебных обязанностей, либо вследствие заболевания, полученного в период прохождения службы в органах внутренних дел».

Содержащиеся в данном постановлении размеры компенсации не в полной мере соответствуют сложившимся в настоящее время рыночным ценам для отдельных регионов.

Одним из вариантов решения данной проблемы видится в установлении размера компенсации за наем (поднаем) жилых помещений по аналогии с механизмом выплаты ее выплаты военнослужащим – гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей, который установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 909 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2015 г. № 989) «О порядке выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений военнослужащим – гражданам Российской Федерации, уволенным с военной службы, и членам их семей».

Данный механизм предполагает установление предельных размеров компенсации за наем (поднаем) жилого помещения, определенных исходя из норматива общей площади жилого помещения и предельной стоимости найма (поднайма) 1 кв. метра общей площади жилого помещения, ежегодно утверждаемой Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации. Норматив общей площади жилого помещения для расчета размера денежной компенсации устанавливается в размере 24 кв. метров – для одиноко проживающего военнослужащего, 36 кв. метров – на семью из двух человек, 43 кв. метров – на семью из трех человек, по 12 кв. метров – на каждого члена семьи при численности семьи четырех человека и более.

В силу ч. 2 ст. 45 Закона о полиции сотрудник полиции имеет право на бесплатное медицинское обслуживание, в том числе на изготовление и ремонт зубных протезов (за исключением протезов из драгоценных металлов и других дорогостоящих материалов), на бесплатное обеспечение лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения по рецептам на лекарственные препараты в медицинских организациях федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Аналогичная гарантия установлена ч. 1 ст. 11 Закона о социальных гарантиях.

При отсутствии по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника медицинских организаций федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел либо при отсутствии в них отделений соответствующего профиля, специалистов либо специального медицинского оборудования сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации имеет право на получение медицинской помощи в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Расходы, связанные с оказанием медицинской помощи такому сотруднику, возмещаются медицинским организациям государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на эти цели федеральному органу исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Соответствующий порядок оказания медицинской помощи установлен постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 г. № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения». На практике нередко возникают вопросы, связанные с оказанием медицинской помощи сотрудникам в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения. В ст. 1 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и му-

ниципальных нужд»¹ установлено, что им регулируются правоотношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок.

На основании указанной нормы в перечень закупок, к которым не применяется Закон о закупках, закупки, связанные с оказанием медицинской помощи сотрудникам соответствующих федеральных органов исполнительной власти при отсутствии по их месту службы, месту жительства или иному месту нахождения медицинских организаций уполномоченного федерального органа исполнительной власти либо при отсутствии в них соответствующих отделений или специального медицинского оборудования в организациях государственной или муниципальной системы здравоохранения, не включены. В этой связи МВД России вправе осуществлять закупку медицинских услуг только в соответствии с положениями Закона о закупках. Аналогичной позиции придерживается Минэкономразвития России (исх. № 1089-ЕЕ/Д284 от 26.01.2015). В ст. 93 Закона о закупках предусмотрены случаи осуществления закупки у единственного исполнителя.

Так, в соответствии с п. 6 ч. 1 ст. 93 Закона о закупках закупка у единственного исполнителя может осуществляться заказчиком при возникновении потребности в услуге, оказание которой может осуществляться только органом исполнительной власти в соответствии с его полномочиями либо подведомственными ему государственными учреждениями, соответствующие полномочия которых устанавливаются федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, законодательными актами соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что в случае если участником закупки является муниципальное учреждение здравоохранения, правовых оснований для применения данной нормы не имеется.

Вопрос, связанный с закупкой медицинских услуг у муниципальных учреждений здравоохранения, может быть решен путем внесения соответствующих изменений в Закон о закупках.

¹ Далее – Закон о закупках.

На основании ст. 65 Закона о службе освобождение сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации от выполнения служебных обязанностей в связи с временной нетрудоспособностью осуществляется на основании заключения (листка освобождения от выполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности) медицинской организации федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а при отсутствии такой медицинской организации по месту службы, месту жительства или иному месту нахождения сотрудника – иной медицинской организации государственной или муниципальной системы здравоохранения. Форма и порядок выдачи листка освобождения от выполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности утверждаются совместным приказом федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, и федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Вместе с тем, до настоящего времени не издан совместный приказ МВД России и Минздрава России «Об утверждении формы и порядка выдачи листка освобождения от выполнения служебных обязанностей по временной нетрудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», что, как представляется, обусловлено длительной процедурой разработки и издания межведомственных нормативных правовых актов.

Функции подразделений собственной безопасности системы МВД России в противодействии дискредитации сотрудников ОВД в соответствии с Федеральным законом «О полиции»

Н. Н. Дьяченко¹

Важнейшим условием, определяющим эффективность выполняемой деятельности, выступает чувство стабильности, уверенности в собственной защищенности. Данное чувство во многом определяется значимостью той или иной работы в глазах общества. При этом мак-

¹ Старший оперуполномоченный по особо важным делам Отдела защиты деловой репутации ОВД и организации пропагандистской работы Управления стратегического развития в сфере обеспечения собственной безопасности и противодействия коррупции ГУСБ МВД России подполковник полиции, кандидат юридических наук. © Дьяченко Н. Н., 2016.

симально остро роль общественного внимания проявляется в публичных сферах, к которым относится и правоохранительная сфера деятельности. Когда отношение со стороны общества приобретает откровенно враждебный характер (это связано с критикой, зачастую субъективной и несправедливой), человек начинает стремиться к одиночеству, изоляции от общества, его мотивация на работу с полной отдачей снижается, и работа зачастую приобретает формальный характер.

Как показывает многолетний анализ практики деятельности ОВД, под влиянием ведущейся на протяжении ряда лет кампании по дискредитации российской полиции со стороны СМИ и в сети Интернет, профессиональную деятельность многих сотрудников сопровождают чувства незащищенности и неуверенности в завтрашнем дне.

Результаты проведенного анкетирования свидетельствуют, что в современных условиях на работоспособность личного состава ОВД во многом влияет страх за стабильность своего положения на службе, его значимость отметили 87,2 % респондентов. Отрицательное влияние оказывают также недоверие граждан, нежелание их сотрудничать с ОВД, о приоритете которого заявили 14,5 % респондентов и ощущение непрестижности и невостребованности избранной профессии – 15,6 %¹.

Анализируя причины сложившегося положения, в качестве детерминирующих факторов следует отметить отсутствие защищенности сотрудников от преступных и иных противоправных посягательств, вал необоснованной критики в СМИ и сети Интернет, распространение заведомо ложных сведений путем обращений с жалобами и заявлениями, исходящей от широкого круга лиц, основной целью которых является воспрепятствование деятельности ОВД.

Согласно данным ГИАЦ МВД России, в течение последних нескольких лет ежегодно регистрируется свыше 20 тыс. преступлений, совершаемых в отношении сотрудников органов внутренних дел, из них более 75 % – при исполнении сотрудниками служебных обязанностей. Третья часть противоправных посягательств осуществляется с применением насилия. Из года в год каждое второе преступление, совершаемое в отношении сотрудников ОВД, связано с оскорблением представителя власти. В истекшем году зафиксировано 11 946 таких

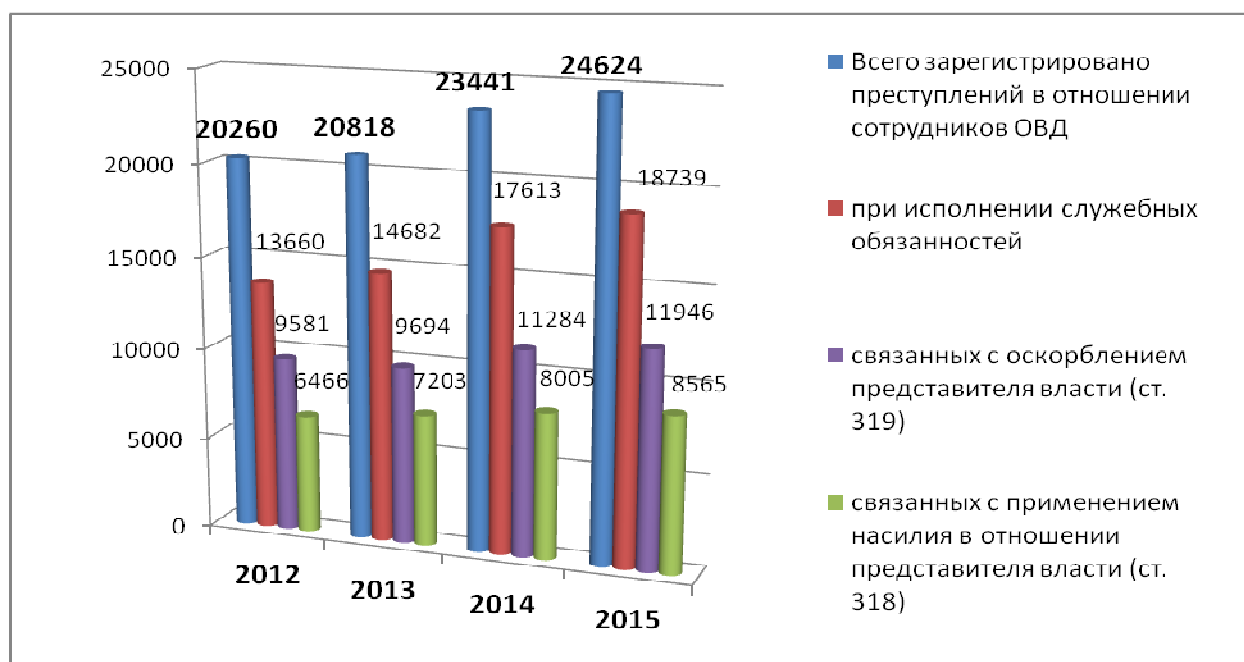
¹ В ходе анкетирования, проведенного в 2014 г., были опрошены руководители и оперативный состав территориальных подразделений собственной безопасности ОВД, ГУУР МВД России и ГУЭБиПК МВД России (всего 172 чел.).

деяний (их число в предыдущие годы составило 11 тыс. 490 – 2014 г., 9 694 – 2013 г.)¹. Растет число заведомо ложных доносов – 62 – 2015 г. (АППГ – 47)².

По данным ГУСБ МВД России, в 2015 году территориальными органами МВД России на региональном уровне выявлено 2 150 (АППГ – 925, + 132,4 %) фактов распространения, не соответствующих действительности и порочащих органы внутренних дел и их сотрудников сведений в различных источниках: в СМИ и сети Интернет (276), в жалобах и заявлениях граждан (466), в обращениях организаций и должностных лиц (1408).

Количество преступлений, совершенных в отношении сотрудников ОВД

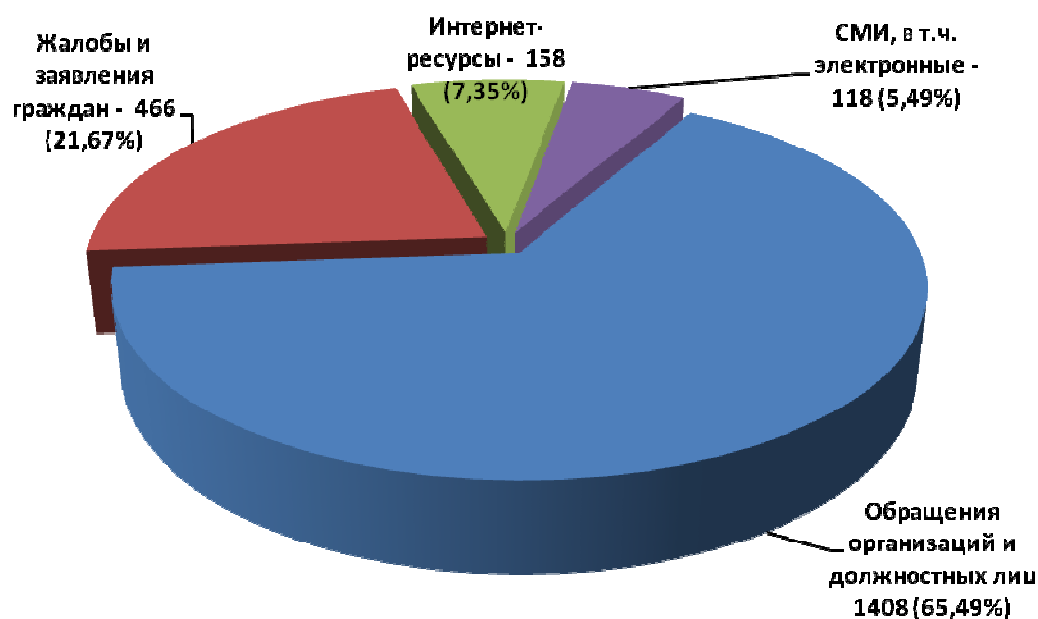
График 1



¹ Сводный отчет по России о противоправных посягательствах в отношении сотрудников ОВД за 2012, 2013, 2014, 2015 гг., Экспресс-информация по России о противоправных посягательствах в отношении сотрудников ОВД за 2012, 2013, 2014, 2015 гг.

² Учет данного состава осуществляется с 2014 г. в связи с изданием приказа МВД России от 20 января 2014 г. № 34 «О внесении изменений в форму статистической отчетности «Отчет о противоправных посягательствах в отношении сотрудников органов внутренних дел» – Форма «Защита», утвержденную приказом МВД России от 9 ноября 2009 г. № 842».

Соотношение источников порочащей информации



Результаты проведенного анкетирования указывают на растущее беспокойство сотрудников, вызванное дискредитацией. Если в 2012 г. о проблемах в оперативно-служебной деятельности, явившихся следствием негативной политики СМИ в отношении ОВД, заявили 39,5 % опрошенных сотрудников полиции, то в 2014 г. их количество возросло более чем в два раза и составило 87,5 %.

Одновременно 60 % респондентов ответили, что систематическое размещение порочащей их информации в СМИ и сети Интернет способно выступить основанием для прекращения ими службы в ОВД как само по себе (11 %), так и в комплексе с иными негативными факторами (48 %)¹.

Очевидно, что в подобных условиях без соответствующего правового инструментария обеспечить защиту сотрудника ОВД, сохранность информации, которой он располагает, и безопасное осуществление им работы по привлечению лиц, преступивших закон, к ответственности невозможно.

¹ В ходе анкетирования, проведенного в 2014 г., были опрошены руководители и оперативный состав территориальных подразделений собственной безопасности ОВД, ГУУР МВД России и ГУЭБиПК МВД России (всего 172 чел.).

Одной из наиболее эффективных возможностей такой защиты, какой в полной мере располагают ОВД, видится оперативно-разыскная деятельность, на протяжении десятилетий зарекомендовавшая себя мощным средством противодействия преступной среде.

В этой связи интерес представляют положения ч. 4 ст. 30 Закона о полиции, устанавливающие гарантии правовой защиты сотрудника полиции: воспрепятствование выполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия по отношению к сотруднику полиции в связи с выполнением им служебных обязанностей либо невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В развитие данного требования ч. 6 ст. 30 Закона о полиции заложены основы института защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудника полиции: государственная защита жизни и здоровья, чести и достоинства сотрудника полиции и членов его семьи, а также имущества, принадлежащего ему и членам его семьи, от преступных посягательств в связи с выполнением служебных обязанностей осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

По своему содержанию рассматриваемая норма является бланкетной, однако в современном законодательстве она своего развития не нашла, что открывает широкий простор для совершения преступлений.

Так, 6 марта 2015 г. СО СУ СК РФ по Кировской области возбуждено уголовное дело по ч. 5 ст. 128.1 УК РФ в отношении жителя Верхнекамского района Кировской области А.М.Б. Данный гражданин, являясь администратором группы «Самые ужасные дороги Верхнекамского района», в социальной сети «Одноклассники» в августе 2014 года разместил информацию о том, что на территории района незаконно работают организации по выдаче населению микрозаймов под руководством прокурора Верхнекамского района и начальника ОМВД России по Верхнекамскому району. 8 марта 2016 г. Верхнекамским районным судом Б.А.М. признан виновным и ему назначено наказание в виде 1 года 6 месяцев лишения свободы.

Как показали данные анкетирования, проведенного среди сотрудников ОВД, 30 % фактов дискредитации сочетается с иными угрозами, в частности, угрозами жизни (3,5 %) и здоровью (8,8 %) сотруд-

ника полиции, а также членов его семьи (8,8 %), угрозами создания неприятностей в прохождении службы (10,5 %), угрозами привлечения сотрудника к уголовной ответственности (1,7 %).

На уровне МВД России защита чести, достоинства и деловой репутации осуществляется в соответствии с приказом МВД России от 2 октября 2012 г. № 900 «Вопросы организации защиты чести, достоинства, а также деловой репутации в системе МВД России». В качестве одного из субъектов указанной защиты данным приказом определены подразделения собственной безопасности.

Кроме того, Концепцией обеспечения собственной безопасности ГУСБ МВД России и подразделения собственной безопасности территориальных органов МВД России названы в качестве субъектов обеспечения собственной безопасности в системе МВД России, что накладывает на них обязанность по нейтрализации и ликвидации угроз собственной безопасности¹.

При этом к угрозам собственной безопасности системы МВД России Концепция относит:

- деятельность организованных групп, преступных сообществ (преступных организаций), направленную на компрометирование органов внутренних дел Российской Федерации, иных организаций и подразделений, созданных для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел, их сотрудников, гражданских служащих и работников, а также лиц, оказывающих содействие органам внутренних дел (подп. 9.1);

- распространение в средствах массовой информации, в сети Интернет, на массовых мероприятиях не соответствующих действительности сведений, а также иных сведений, ущемляющих права и охраняемые законом интересы МВД России (подп. 9.6).

Отнесение дискредитации сотрудников органов внутренних дел к угрозам собственной безопасности имеет принципиальное значение для решения вопроса о возможности противодействия указанному негативному социально-правовому явлению силами, средствами и методами оперативно-разыскной деятельности как наиболее эффективной формы противодействия преступной деятельности. К правовым основаниям такого противодействия прежде всего следует отнести положения Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О

¹ Пункт 6 и подп. 15.2 приказа МВД России от 2 января 2013 г. № 1 «Об утверждении Концепции обеспечения собственной безопасности в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации».

полиции», где закреплены полномочия осуществления оперативно-разыскной деятельности в целях обеспечения собственной безопасности (п. 10 ч. 1 ст. 12).

Опыт подразделений собственной безопасности ОВД свидетельствует, что законодательно установленный ограничительный принцип регламентации организационно-тактических форм и приемов их профессиональной деятельности зарекомендовал себя как неоправданный и на практике способствует сдерживанию инициативы личного состава в сложных ситуациях защиты сотрудников ОВД от дискредитации, когда явной связи дискредитации с противодействием преступной среды либо не прослеживается, либо невозможно доказать.

Вместе с тем, возможность проведения проверки негативной информации в отношении сотрудника и защиты его силами, средствами и методами ОРД видится наиболее эффективным способом как отстаивания доброго имени сотрудника, так и противодействия преступной деятельности, в том числе в организованных ее формах. Это особо актуально при распространении информации о «достаточных» основаниях для возбуждения уголовного дела в отношении конкретных сотрудников или по факту совершения ими преступлений, а также во всех иных случаях, вызвавших общественный резонанс.

В частности, 7 марта 2015 г. Следственным комитетом возбуждено уголовное дело по ч. 3 ст. 111 УК РФ по факту причинения тяжких телесных повреждений участковым уполномоченным гражданам Хныреву и Филиппову. В ходе ОРМ в рамках оперативно-разыскного сопровождения уголовного дела правонарушители были установлены и заключены под стражу.

Однако 9 марта 2015 г. в социальной сети «ВКонтакте» пользователем Никитой Артемьевым была создана группа «Митинг города Челябинска против полицейских»¹, в которой были распространены не соответствующие действительности порочащие сведения в отношении двоих участковых уполномоченных УМВД России по г. Челябинску, которые якобы «беспричинно избили группу молодых людей». Целью группы был сбор возможно большего количества участников для организации несанкционированного митинга против «мусорского беспредела» и провокации в отношении органов власти.

Для удаления из социальной сети «ВКонтакте» дискредитирующей информации, ОРЧ СБУМВД России по области в ходе оперативного

¹ URL: <http://vk.com/club89821919>.

сопровождения уголовного дела в отношении Фролова и других лиц, нанесших тяжкие телесные повреждения сотрудникам полиции, был установлен пользователь под ником «Никита Артемьев» и определено его местонахождение. После чего в соответствии с требованиями Федерального закона от 17 января 1992 г. № 220-1 «О прокуратуре Российской Федерации» и Федерального закона № 54 «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» прокуратурой города Челябинска Артемьеву было вынесено предостережение. Страница в социальной сети «ВКонтакте» добровольно удалена.

Как можно видеть из приведенного примера, вовлечение сил, средств и методов ОРД в механизм противодействия дискредитации позволило успешно и в короткие сроки пресечь распространение порочащих сведений в отношении сотрудников правоохранительных органов.

Сказанное обосновывает необходимость последовательного законодательного упрочения позиций субъектов ОРД, направленного на проведение ОРМ в целях защиты чести, достоинства и деловой репутации сотрудников ОВД. Основанием тому могут послужить приведенные нормы Закона о полиции, а также иных ведомственных нормативных документов. Также следует иметь ввиду, что ст. 13 Закона о полиции предоставлен широкий спектр полномочий, многие из которых могут быть успешно применимы в целях защиты сотрудников ОВД от дискредитации.

Представляется, что широкое использование норм Федерального закона «О полиции» в целях защиты чести и достоинства сотрудников от преступных посягательств, препятствующих должным образом выполнять их служебные обязанности, способно повысить эффективность деятельности полиции и создать условия для укрепления правового статуса сотрудника органов внутренних дел.

Правовые вопросы финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции

Е. В. Боровиков¹

Правовые основы финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции закреплены в ст.ст. 47 и 48 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»².

В частности, финансовое обеспечение деятельности полиции, является расходным обязательством Российской Федерации и обеспечивается за счет средств федерального бюджета (ч. 1 ст. 47 Закона о полиции). Материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на соответствующий год (ч. 1 ст. 48 Закона о полиции).

При этом ч. 2 ст. 47 Закона о полиции органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию возложенных на полицию обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Таким образом, в настоящее время законодательно закреплён принцип финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции за счет средств федерального бюджета в качестве общего принципа обеспечения деятельности полиции.

Положения ч. 1 ст. 47 Закона о полиции устанавливают принципиально новый порядок финансового обеспечения полиции, при котором определен единый источник ее финансирования – федеральный бюджет. При этом к расходным обязательствам Российской Федерации отнесено финансовое обеспечение деятельности полиции в полном объеме, включая финансирование предусмотренных законодательством мер социальной защиты и поддержки сотрудников полиции³.

¹ Заместитель начальника отдела финансового и гражданского законодательства Службно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Боровиков Е. В., 2016.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

Следует отметить, что законодательное решение вопроса финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции, предусмотренное Законом о полиции, не всегда было таковым.

Действующий до принятия Закона о полиции Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»¹ содержал положения, которые позволяли осуществлять финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности милиции, как за счет средств федерального бюджета, так и за счет бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных поступлений в соответствии с законодательством Российской Федерации (ч. 1 ст. 35 и ч. 1 ст. 36).

Так, по мнению авторов комментария к Закону Российской Федерации «О милиции», указанный закон «устанавливает четыре источника финансирования милиции: 1) федеральный бюджет; 2) бюджеты субъектов Российской Федерации; 3) местные бюджеты; 4) внебюджетные средства»².

В этой связи переход на финансирование деятельности полиции исключительно из федерального бюджета привел к упразднению существовавших региональных и местных выплат, которые позволяли в регионах с особо повышенной степенью социальной напряженности (города Москва, Санкт-Петербург, Московская область) устанавливать более высокое денежное довольствие и повышать эффективность кадровой политики, стимулировать приток новых кадров, в том числе молодых специалистов.

Анализ положений законодательства, регламентирующего ведомственную структуру расходов федерального бюджета, свидетельствует о ежегодном уменьшении объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета, выделяемых на обеспечение деятельности МВД России.

Так, в 2014 году согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета на 2014 год, на МВД России были запланированы расходы в размере 1 095 180 124,4 тыс. руб.³, фактически израсхо-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. – 1991. – № 16, ст. 503

² Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 6-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект, 2009. С. 427.

³ Приложение № 6 к Федеральному закону от 2 декабря 2013 г. № 349-ФЗ «О федеральном бюджете на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 49, ст. 6350.

довано – 1 108 253 242,0 тыс. руб.¹ В 2015 году расходы в федеральном бюджете на МВД России фактически составили 1 031 648 078,3 тыс. руб., при этом сокращение расходов осуществлено в размере 107 102 907,8 тыс. руб.² На 2016 год МВД России в ведомственной структуре расходов федерального бюджета запланировано 1 029 981 980,9 тыс. руб.³

Вместе с тем, приложением № 11 к Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» МВД России запланированы расходы на 2016 год в размере 964 804 398,4 тыс. руб., а на 2017 год – 849 323 414,7 тыс. руб.⁴

В этих условиях вновь особую значимость приобретает вопрос о возможности привлечения для органов внутренних дел Российской Федерации дополнительных денежных средств из альтернативных источников в целях недопущения снижения эффективности борьбы с преступностью, поддержания режима законности и охраны общественного порядка⁵.

Следует отметить, что и ранее предпринимались попытки законодательного решения проблемы привлечения дополнительных денежных средств в целях финансирования деятельности полиции. В частности, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Т. Н. Москальковой, В. И. Ресины и М. Е. Старшиновым в 2013 году был внесен в Государственную Думу Федерального

¹ Приложение № 3 к Федеральному закону от 5 октября 2015 г. № 276-ФЗ «Об исполнении федерального бюджета за 2014 год» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 41, ст. 5630.

² Приложение № 8 к Федеральному закону от 1 декабря 2014 г. № 384-ФЗ «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 49, ст. 6893.

³ Приложение № 7 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 г. № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 51, ст. 7230.

⁴ Собр. – законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 49, ст. 6893.

⁵ Опальский А. П., Щербина А. П. Управление бюджетным финансированием правоохранительных органов, ориентированным на результат // Вооружение и экономика. – 2009. – № 4 (8). – С. 86–91 ; Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности : лекция. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. С. 8–9; Воинова Л. Е. Совершенствование бюджетного обеспечения органов внутренних дел и правовое значение сметы в бюджетных отношениях МВД России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2010. – № 4. – С. 125–126.

Собрания Российской Федерации проект федерального закона № 355156-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу дополнительного финансирования службы в органах внутренних дел Российской Федерации»¹.

Указанным законопроектом предлагалось предоставить органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления право осуществлять расходы на дополнительные выплаты сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации сверх установленных Правительством Российской Федерации размеров денежного довольствия, а также расходы на материально-техническое обеспечение органов внутренних дел. Законопроект до настоящего времени не реализован.

С учетом изложенного полагаем, что вопрос о возможности финансирования деятельности полиции из дополнительных источников как никогда является актуальным. Законодательное решение данного вопроса необходимо осуществлять, опираясь на имеющийся в МВД России опыт, т. е. такое решение возможно при соблюдении следующих требований: «софинансирование» возможно из бюджетов публично-правовых образований (субъекты Российской Федерации, муниципальные образования); указанные публично-правовые образования не должны быть получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности.

С вопросом финансирования деятельности полиции тесным образом связан вопрос ее материально-технического обеспечения. Как уже отмечалось, ч. 1 ст. 48 Закона о полиции установлен единственный источник материально-технического обеспечения деятельности полиции – федеральный бюджет.

Таким образом, на сегодня законодательно исключены какие-либо иные источники бюджетного финансирования, которые были предусмотрены Законом о милиции², т. е. бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты и внебюджетные средства³.

¹ Далее – законопроект.

² Следует отметить, что в Законе о милиции допускалась ситуация, при которой орган внутренних дел Российской Федерации был владельцем и пользователем какого-либо материально-технического средства, а ее собственником была не Российская Федерация, а лицо, передавшее милиции такую вещь, что, по нашему мнению, ставило милицию в зависимость от этого лица, а также создавало предпосылки для коррупционных правонарушений.

³ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

Анализ положений ч. 3 ст. 48 Закона о полиции позволяет сделать вывод, что материально-техническое обеспечение деятельности полиции осуществляется по следующим направлениям: 1) обеспечение оружием, боеприпасами, специальными средствами; 2) продовольственное обеспечение; 3) обеспечение сотрудников полиции вещевым имуществом; 4) обеспечение иными видами материально-технических средств.

Указанные виды обеспечения отличаются тем, что каждый из них имеет свои особенности в нормативном правовом решении¹.

Одновременно следует отметить, что обеспечение полиции боеприпасами, специальными средствами, продовольствием и вещевым имуществом осуществляется по нормам, утвержденным Правительством Российской Федерации, иными видами материально-технических средств по нормам, устанавливаемым МВД России.

Организация материально-технического обеспечения в МВД России осуществляется в соответствии с предписаниями Инструкции по организации материально-технического обеспечения в системе МВД России, утвержденной приказом от 5 марта 2014 г. № 135². Согласно Инструкции материально-техническое обеспечение в системе МВД России осуществляется как централизованно, так и децентрализованно.

При этом в единую систему органов и организаций, ответственных за централизованное обеспечение материально-техническими средствами подразделений МВД России, входят: Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению Министерства внутренних дел Российской Федерации, окружные управления материально-технического снабжения системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и федеральное казенное учреждение

¹ Общий порядок продовольственного обеспечения определен постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 г. № 946 «О продовольственном обеспечении военнослужащих и некоторых других категорий лиц, а также об обеспечении кормами (продуктами) штатных животных воинских частей и организаций в мирное время», вещевого – Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 октября 2011 г. № 835 «О форменной одежде, знаках различия и нормах снабжения вещевым имуществом сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации». Свое правовое регулирование имеют вопросы обеспечения деятельности полиции оружием, боеприпасами, специальными средствами, а также иными видами материально-технических средств.

² Далее – Инструкция.

«Центральная объединенная база хранения ресурсов Министерства внутренних дел Российской Федерации» (п. 3 Инструкции).

Согласно п. 4 Инструкции материально-техническое обеспечение подразделений МВД России при децентрализованном обеспечении осуществляется в порядке, установленном настоящей Инструкцией, подразделениями (организациями) тылового (материально-технического) обеспечения МВД России в пределах выделенных на эти цели материально-технических средств и бюджетных ассигнований в соответствии с законодательством Российской Федерации, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также нормативными правовыми актами МВД России

Кроме того, при решении вопросов материально-технического обеспечения деятельности полиции особое звучание приобретают требования, содержащиеся в федеральных законах от 29 декабря 2012 г. № 275-ФЗ «О государственном оборонном заказе»¹ и от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»².

В п. 2 ст. 3 Закона о государственном оборонном заказе предусмотрено, что государственным заказчиком государственного оборонного заказа³ является федеральный орган исполнительной власти, Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» или Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос», обеспечивающие поставки продукции по государственному оборонному заказу.

В этой связи деятельность подразделений системы МВД России по материально-техническому обеспечению подразделений полиции в рамках государственного оборонного заказа осуществлялась на основании доверенности, в рамках которой делегировались соответствующие полномочия должностным лицам органов внутренних дел Российской Федерации. Учитывая количество подразделений в системе МВД России, которым доводятся лимиты бюджетных обязательств по государственному оборонному заказу, наделение полномочиями по освоению государственного оборонного заказа через до-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 53, ст. 7600. Далее – Закон о государственном оборонном заказе.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14, ст. 1652. Далее – Закон о контрактной системе.

³ Далее – государственный заказчик.

веренность создавало дополнительные трудности как правового, так и организационного характера.

Согласно п. 1 ст. 182 Гражданского кодекса Российской Федерации сделка, совершенная одним лицом (представителем) от имени другого лица (представляемого) в силу полномочия, основанного на доверенности, указании закона либо акте уполномоченного на то государственного органа или органа местного самоуправления, непосредственно создает, изменяет и прекращает гражданские права и обязанности представляемого.

В целях оптимизации работы в системе МВД России по представлению интересов Министерства внутренних дел Российской Федерации в органах государственной власти при осуществлении закупок в рамках государственного оборонного заказа издан приказ МВД России от 4 февраля 2014 г. № 70 «Вопросы организации размещения заказов за счет средств, выделяемых МВД России в рамках государственного оборонного заказа», который позволил отказаться от практики наделения полномочиями по осуществлению государственного оборонного заказа соответствующих должностных лиц органов внутренних дел посредством выдачи доверенности.

Важным шагом на пути совершенствования материально-технического обеспечения деятельности полиции явилось принятие Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 469-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹.

Закон о контрактной системе позволял соблюсти конфиденциальность при проведении закупок товаров, работ, услуг в процессе осуществления оперативно-разыскной деятельности и реализовать право руководителей федеральных органов исполнительной власти, оперативные подразделения которых уполномочены осуществлять оперативно-разыскную деятельность, на определение порядка расходования ассигнований, выделенных на оперативно-разыскную деятельность. Закрытые способы также не позволяли оперативно осуществить размещения заказов в связи с длительностью процедур согласования и отсутствием необходимых лицензий на работу со сведениями, составляющими государственную тайну, у участников размещения заказов.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1, ст. 89. Далее – Закон № 469.

Изменениями, внесенными в Закон о контрактной системе Законом № 469, руководитель соответствующего федерального органа исполнительной власти, осуществляющего оперативно-разыскную деятельность, наделен правом устанавливать перечень товаров, работ, услуг, закупку которых возможно осуществлять у единственного поставщика.

В заключение полагаем необходимым отметить, что нормативное правовое регулирование финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции продолжает оставаться живым, совершенствующимся механизмом, чутко реагирующим на изменения, происходящие в социально-экономической жизни страны.

Деятельность полиции в области безопасности дорожного движения: вопросы правового регулирования

П. В. Молчанов¹

В обеспечении безопасности дорожного движения большое значение имеет правовая регламентация деятельности уполномоченных субъектов данной области.

За последние пять лет в области обеспечения безопасности дорожного движения принят ряд нормативных правовых актов, имеющих значительное организационно-управленческое значение. Одним из таких стал Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»².

Согласно п. 7 ч. 1 ст. 2 названного закона одним из основных направлений деятельности полиции является обеспечение безопасности дорожного движения. Заметим, что в действовавшем ранее Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»³ такого положения не было. Безусловно, введение такой нормы следует признать своевременным и справедливым.

¹ Ведущий научный сотрудник отдела изучения проблем нормативного правового и аналитического обеспечения ФКУ НИЦ БДД МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Молчанов П. В., 2016.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900 (с посл. изм. и доп.).

³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, ст. 503 (с посл. изм. и доп.), утратил силу с 1 марта 2011 г. в связи с принятием Федерального закона о «О полиции».

С момента вступления в силу и по настоящее время в Федеральный закон «О полиции» 27 раз вносились изменения и дополнения, 3 из которых касались непосредственно вопросов деятельности полиции в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Наиболее значимое введено Федеральным законом от 1 июля 2011 г. № 170-ФЗ «О техническом осмотре транспортных средств и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Указанным законом из компетенции полиции была исключена функция проведения технического осмотра автотранспортных средств и прицепов к ним. Следует заметить, что данное положение уже было изначально заложено в ст. 54 оригинальной редакции Федерального закона «О полиции».

Следующее изменение вносилось Федеральным законом от 14 октября 2014 г. № 307-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»,² которым из компетенции полиции исключалась мера обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде запрещения эксплуатации транспортного средства со снятием государственных регистрационных знаков (п. 21 ч. 1 ст. 13). Одновременно указанная мера была изъята и из ст. 27.13 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования норм, регулирующих движение по автомобильным дорогам тяжеловесных и крупногабаритных транспортных средств и транспортных средств, осуществляющих перевозки опасных грузов»³ внес уточняющее изменение, а именно в части согласования маршру-

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 27, ст. 3881 (с посл. изм. и доп.).

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. № 42, ст. 5615.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. № 29 (ч. I), ст. 4374.

тов крупногабаритных транспортных средств, а в установленных законодательством Российской Федерации случаях – тяжеловесных транспортных средств (п. 19 ч. 1 ст. 12).

Как представляется, первые два изменения следует, безусловно, оценить негативно. По сути, они противоречили уже упомянутому нами выше п. 7 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции» и оказали разрушающее воздействие на существующую систему обеспечения безопасности дорожного движения. В результате их введения из арсенала системы органов внутренних дел были изъяты два весьма эффективных административно-правовых инструмента. На наш взгляд, настало время заявить о необходимости возврата «статус-кво».

Кроме того, следует скорректировать существующие нормы Федерального закона «О полиции».

Во-первых, следует исключить из п. 19 ч. 1 ст. 12 слово «контроль» ввиду того, что еще в 2011 г. в Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹ была введена конструкция «федеральный государственный надзор в области безопасности дорожного движения»².

Во-вторых, думается необходимо скорректировать п. 19 ч. 1. ст. 12, который в качестве одной из общеполицейских обязанностей предусматривает оформление документов о ДТП, а именно дополнить словами «в случае, когда погибли или пострадали люди». Этот посыл основан на ст. 31 Конвенции о дорожном движении 1968 г., которая не предусматривает обязательность установления административной ответственности за оставление водителем места ДТП «в том случае, если не было нанесено никакого серьезного телесного повреждения и если никто из лиц, попавших в дорожно-транспортное происшествие, не требует уведомить об этом полицию»³.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873 (с посл. изм. и доп.).

² Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1), ст. 4590 (с посл. изм. и доп.). Антонов С. Н. Понятие федерального государственного надзора в области безопасности дорожного движения : лекция. М. : ФКУ НИЦ БДД МВД России, 2015.

³ Конвенция о дорожном движении 1968 года и Европейское соглашение, дополняющее Конвенции, 2007.

В-третьих, возможно следует дополнить ст. 10 в части закрепления положения о взаимодействии с народными дружинами в развитие норм Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ применительно к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения².

Высказанные нами предложения рассчитаны на перспективу. Полагаем, их реализация будет способствовать улучшению качества государственного управления, нормативно-правового регулирования и правоприменения в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также обеспечению защиты прав и законных интересов участников движения.

**Краткий обзор законодательства Российской Федерации,
регулирующего вопросы обеспечения безопасности граждан
и общественного порядка в местах проведения официальных
спортивных соревнований, и роль органов внутренних дел
при осуществлении указанной деятельности**

*Р. А. Карташов*³

Вопросы обеспечения органами внутренних дел Российской Федерации безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения официальных спортивных соревнований регламентированы Федеральными законами от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», постановлениями Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353 «Об утверждении Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» и от 16 декабря 2013 г. № 1156 «Об утверждении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований», а также приказом МВД России от

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2014. – № 14, ст. 1536.

² Полищук А. Д. Административно-правовой аспект управляемого взаимодействия милиции с добровольными народными дружинами по охране общественного порядка в период развитого социализма : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одесса, 1980.

³ Ведущий эксперт отдела законодательства в области обеспечения общественной безопасности Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД Российской Федерации. © Карташов Р. А., 2016.

17 ноября 2015 г. № 1092 «Об утверждении Требований к отдельным объектам инфраструктуры мест проведения официальных спортивных соревнований и техническому оснащению стадионов для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности» (зарегистрирован в Минюсте России 31 декабря 2015 года, регистрационный № 40464).

Пунктом 5 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложена обязанность по обеспечению безопасности граждан и общественного порядка на улицах, площадях, стадионах, в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах.

Также полиция обязана оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий согласно п. 6 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции».

Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» были внесены существенные изменения в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в части обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований¹.

Так, Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ введен институт контролеров-распорядителей и определено его понятие (п. 3.4 ст. 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

Также указанным Федеральным законом установлена обязанность организаторов физкультурных мероприятий или спортивных мероприятий при проведении официальных спортивных соревнований обеспечивать совместно с собственниками, пользователями объектов спорта меры общественного порядка и общественной безопасности (ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

При этом для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных сорев-

¹ Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть : учебник / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 585.

нований организаторы таких соревнований и (или) собственники, пользователи объектов спорта могут привлекать контролеров-распорядителей (ч. 7.1 ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

Таким образом, принятие Федерального закона от 23 июля 2013 г. № 192-ФЗ послужило отправной точкой в определении ответственного за обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, разграничении и конкретизации полномочий участников обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, а также позволило уменьшить количество привлекаемых органами внутренних дел сил и средств в данных местах.

В силу ч. 1.7 ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и подп. «а» п. 19 Правил обеспечения безопасности при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2014 г. № 353¹, организаторы соревнований обязаны уведомлять соответствующий территориальный орган Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне о месте, дате и сроке проведения таких соревнований и незамедлительно сообщать об изменении указанной информации.

Обеспечение общественного порядка и общественной безопасности при проведении соревнований осуществляется в соответствии с инструкцией и планом мероприятий, которые подлежат согласованию с территориальными органами МВД России на районном уровне (пп. 12–14 Правил).

Указанный план мероприятий в соответствии с приказом Минспорта России от 26 ноября 2014 г. № 948 «Об утверждении Типовой инструкции по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на объекте спорта при проведении официальных спортивных соревнований» (зарегистрирован в Минюсте России 3 апреля 2015 года, регистрационный № 36719) должен содержать: краткую характеристику проводимого официального спортивного соревнования; состав координационного органа (штаба, комиссии), место его размещения; ответственных лиц за реализацию мероприятий; время и порядок проведения инструктажа сил; описание зон доступа зрите-

¹ Далее – Правила.

лей, участников, организаторов и других субъектов проводимых официальных спортивных соревнований и порядка прохода в них, в соответствии с входными билетами и положением (регламентом) официального спортивного соревнования; описание участков обеспечения общественного порядка и общественной безопасности с расстановкой сил и приданных им средств, обязанностями и порядком их выполнения силами, с указанием ответственных лиц; порядок взаимодействия сил, привлекаемых организатором официальных спортивных соревнований, собственником (пользователем) объекта спорта для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, в том числе с сотрудниками органов внутренних дел; алгоритмы действий сил при возникновении внештатных ситуаций).

В силу пп. 16 и 18 Правил собственник (пользователь) объекта спорта и организатор соревнования при их проведении вправе привлекать для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности контролеров-распорядителей.

В п. 3 ч. 3 ст. 20.2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» контролерам-распорядителям предоставлено право осуществлять в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности совместно с сотрудниками территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел личный осмотр граждан и осмотр находящихся при них вещей при их входе в места проведения официальных спортивных соревнований с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе граждан подвергнуться личному осмотру не допускать их в места проведения таких соревнований.

Указанное положение Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» корреспондирует п. 18 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции», согласно которого полиции предоставлено право осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся такие мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места.

Кроме того, Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» дополнен нормой, согласно которой зрители, виновные в нарушении Правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 16 декабря 2013 г. № 1156, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. При этом в п. 5 данных Правил установлен исчерпывающий перечень запретов для зрителей в местах проведения официальных спортивных соревнований.

Ответственность за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований предусмотрена ст. 20.31 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Для лиц, привлеченных в установленном законодательством Российской Федерации порядке к административной ответственности за нарушение правил поведения зрителей при проведении официальных спортивных соревнований, суд может установить административный запрет на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (ч. 1.5 ст. 20 «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»).

В этих целях КоАП РФ дополнен отдельным видом административного наказания – административным запретом на посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения (п. 11 ч. 1 ст. 3.2 КоАП РФ и ст. 32.14 КоАП РФ).

Во исполнение подпункта «в» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 23 декабря 2015 г. № Пр2679, данных по итогам совместного заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта и наблюдательного совета автономной некоммерческой организации «Организационный комитет «Россия-2018» 8 декабря 2015 г., МВД России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в ст. 20 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и ст. 32.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

Названный проект федерального закона направлен на создание дополнительных условий обеспечения безопасности проведения официальных спортивных соревнований, прежде всего, путем совершенствования механизма доступа к сведениям, содержащимся в спи-

ске лиц, которым запрещено посещение мест проведения официальных спортивных соревнований в дни их проведения.

Также необходимо отметить нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в период подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года, а именно: Федеральный закон от 7 июня 2013 г. № 108-ФЗ «О подготовке и проведении в Российской Федерации чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», постановления Правительства Российской Федерации от 20 мая 2015 № 485 «Об утверждении требований к объектам спорта, предназначенным для проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года, Кубка конфедераций FIFA 2017 года» и от 31 октября 2015 г. № 1175 «Об утверждении требований к строениям и сооружениям временного назначения и (или) вспомогательного использования для подготовки и проведения чемпионата мира по футболу FIFA 2018 года и Кубка конфедераций FIFA 2017 года».

Таким образом, проблематика участия органов внутренних дел (полиции) в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в местах проведения официальных спортивных соревнований в целом регламентированы законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем, отдельные вопросы участия территориальных органов МВД России исходя из их популярности и уровня проведения, а также специфики официальных спортивных соревнований, вытекающей из различий видов спорта, пока еще остаются не урегулированными. Так, например, возможные риски совершения правонарушений на официальных спортивных соревнованиях по видам спорта, включенным в календарные планы муниципальных образований, несоизмеримы с теми рисками, которые присутствуют при проведении международных спортивных соревнований. Зависит степень риска и от того, насколько популярным является тот или иной вид спорта.

**О некоторых вопросах взаимодействия с федеральными
органами исполнительной власти при осуществлении
возложенных на полицию функций в сфере
государственного контроля (надзора)**

*Е. В. Сатаров¹
В. А. Кадеев²*

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» к основным направлениям деятельности полиции отнесен контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, а также в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. Кроме того, полиция осуществляет государственный контроль (надзор) за соблюдением правил, стандартов, технических норм и иных требований нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения; контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; инспектирование подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны; участвует в осуществлении контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами порядка регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, а также за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного или постоянного проживания, временного пребывания в Российской Федерации, въезда в Российскую Федерацию, выезда из Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

В силу ст. 10 Федерального закона «О полиции» полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами. Полиция при выполнении возложенных на нее обязанностей

¹ Начальник отдела законодательства в области обеспечения общественной безопасности Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Сатаров Е. В., 2016.

² Заместитель начальника отдела законодательства в области обеспечения общественной безопасности Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Кадеев В. А., 2016.

может использовать возможности государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Вопросы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при осуществлении контрольно-надзорных полномочий урегулированы в первую очередь Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹.

На основании ст. 7 Федерального закона о государственном контроле органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля при организации и проведении проверок осуществляют взаимодействие по следующим вопросам:

1) информирование о нормативных правовых актах и методических документах по вопросам организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

2) определение целей, объема, сроков проведения плановых проверок;

3) информирование о результатах проводимых проверок, состоянии соблюдения законодательства Российской Федерации в соответствующей сфере деятельности и об эффективности государственного контроля (надзора), муниципального контроля;

4) подготовка в установленном порядке предложений о совершенствовании законодательства Российской Федерации в части организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Важнейшим элементом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти является обмен информацией при подготовке и осуществлении проверочных мероприятий. 1 июля 2016 года вступает в силу Федеральный закон от 3 ноября 2015 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Названный Федеральный закон предусматривает, что органы государственного контроля (надзора) при организации и проведении проверок запрашивают и получают на безвозмездной основе, в том числе в электронной форме, документы и (или) информацию, включенные в определенный Правительством Российской Федерации перечень, от

¹ Далее – Федеральный закон о государственном контроле.

иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций, в распоряжении которых находятся эти документы и (или) информация, в рамках межведомственного информационного взаимодействия.

При проведении проверки должностные лица органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля будут не вправе требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления документов и (или) информации, включая разрешительные документы, имеющиеся в распоряжении иных государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам, если такие документы или информация включены в определенный Правительством Российской Федерации перечень, а также требовать от юридического лица, индивидуального предпринимателя представления информации, которая была представлена ранее в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации и (или) находится в государственных или муниципальных информационных системах, реестрах и регистрах.

Правила формирования и функционирования единой системы межведомственного электронного взаимодействия определены Положением о единой системе межведомственного электронного взаимодействия, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 697. Согласно названному Положению система взаимодействия представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую информационные базы данных, в том числе содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, обеспечивающих возможность доступа через систему взаимодействия к их информационным системам, о программных и технических средствах.

В соответствии с решениями Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в ближайшее время перед федеральными органами исполнительной власти поставлен ряд задач по повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности при одновременном уменьшении количества проверочных мероприятий. В этих условиях совершенствование взаимодействия приобретает особую актуальность. В 2016 году должен быть подготовлен проект федерального закона о федеральном, региональном и муниципальном контроле в Российской Федерации. Данный законопроект предпола-

гает взаимодействие органов государственного контроля и надзора, органов муниципального контроля и надзора при организации и проведении мероприятий государственного и муниципального контроля и надзора по следующим основным вопросам:

1) разработка и реализация отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, разрабатываемых совместно несколькими органами государственного контроля и надзора для достижения межведомственных показателей результативности;

2) создание и организация работы межведомственных комиссий (рабочих групп) по достижению межведомственных показателей результативности;

3) разработка совместных программ сотрудничества;

4) принятие положений о работе межведомственных комиссий (рабочих групп) и административных регламентов взаимодействия органов государственного и муниципального контроля и надзора при осуществлении государственного контроля и надзора, муниципального контроля и надзора;

5) повышение квалификации лиц, осуществляющих государственный и муниципальный контроль и надзор.

Как представляется, реализация указанных направлений сотрудничества позволит существенно повысить эффективность осуществляемой полицией контрольно-надзорной деятельности.

Статусные аспекты деятельности территориальных органов МВД России и образованных по территориальному принципу подразделений полиции

А. В. Устюжанин¹

О. В. Монтилья²

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти имеют единую правовую природу, общие, а также специфические черты, определяемые особенностями содержания деятельности создавших их федеральных органов.

¹ Заместитель начальника Организационного управления ДПД МВД России – начальник отдела по работе с правовыми подразделениями. © Устюжанин А. В., 2016.

² Заместитель начальника отдела по работе с правовыми подразделениями Организационного управления ДПД МВД России. © Монтилья О. В., 2016.

Правовой основой создания данных органов служит Конституция Российской Федерации. Упоминание о них имеется в ст. 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», который отнес к полномочиям Правительства Российской Федерации установление порядка их создания и деятельности.

Правовая природа и статус территориальных органов predeterminedены ст. 78 Конституции Российской Федерации, согласно которой федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать их руководителей.

По смыслу данной статьи территориальные органы являются государственными органами: они выступают субъектами государственно-властных полномочий, делегированных им федеральными органами исполнительной власти для выполнения их государственных по своему характеру задач и функций. Именно в качестве государственных территориальные органы в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, правовыми актами создавших их федеральных органов исполнительной власти, а также касающимися их деятельности нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, принятыми в пределах их компетенции.

В организационной системе исполнительной власти территориальные органы принадлежат к федеральным государственным органам, осуществляющим в пределах подведомственной территории исполнительную деятельность. Это predeterminedляется их назначением, в частности, федеральным характером возложенных на них полномочий.

Территориальные органы подчиняются создавшим их федеральным органам и действуют под их непосредственным руководством. Они, не являясь федеральными органами исполнительной власти, представляют собой самостоятельные звенья системы этих органов, а не структурные подразделения их центральных аппаратов; признаются самостоятельными субъектами не только административного, но и гражданского права. Масштаб деятельности территориальных органов может включать территорию одного или нескольких субъектов. В зависимости от этого их иногда называют региональными или межрегиональными органами.

В связи с созданием федеральных округов федеральные органы исполнительной власти иногда создают свои федеральные органы в качестве подчиненных им окружных территориальных органов.

Территориальные органы могут создаваться для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов в зависимости от компетенции соответствующего федерального органа исполнительной власти. Однако в любом случае они не могут входить в систему органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, хотя должны взаимодействовать с ними в аналогичных формах, как и соответствующие федеральные органы исполнительной власти¹.

Конкретные виды территориальных органов действуют на основании положений о них, утверждаемых создавшими их органами. Положениями оформляются задачи, функции и полномочия территориальных органов в пределах и с учетом особенностей задач, функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти, их создавших.

Территориальные органы наделяются юридически-властными полномочиями по различным подведомственным вопросам, в том числе в отношении организационно не подчиненных им лиц. Однако территориальные органы не вправе издавать нормативные правовые акты².

Нормативная основа организации и деятельности территориальных органов исполнительной власти включает в себя:

- Конституцию Российской Федерации (ст. 72 содержит положения о предметах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов). Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать территориальные органы, они могут также назначать соответствующих должностных лиц;

- федеральные законы. На необходимость создания территориальных органов указывается в федеральных законах (например, «О Правительстве Российской Федерации», «О полиции»);

- акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (например, Указ Президента Российской Федера-

¹ Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. 3-е изд., пер. и доп. М. : Норма, 2007.

² Российское административное право. URL: <http://isfic.info/admis/nelis59.htm> (дата обращения: 25.02.2016).

ции от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти». Положение о взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2005 г. № 725);

– Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30; Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452¹;

– положения о федеральных органах исполнительной власти (например, Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248);

– типовые положения о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти (например, Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249);

– конституции (уставы) субъектов Российской Федерации (если определяется порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти).

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти устанавливает общие правила организации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Территориальные органы образуются приказом федерального органа исполнительной власти для осуществления его полномочий на определенной территории Российской Федерации в соответствии с утвержденной в установленном порядке схемой размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

¹ Далее – Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, основными элементами института территориальных органов федеральных органов исполнительной власти являются:

- наличие нормативной правовой основы организации, размещения и функционирования территориального органа (например, приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне» и от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте»);

- цель формирования территориальных органов исполнительной власти – осуществление полномочий федерального органа исполнительной власти;

- область осуществления полномочий территориального органа – определенная территория;

- нормативно установленный порядок разработки схемы размещения территориальных органов федерального органа исполнительной власти.

Территориальный орган федерального органа исполнительной власти осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, положением о федеральном органе исполнительной власти и положением об этом территориальном органе.

В типовом положении о территориальном органе соответствующего федерального органа исполнительной власти определяются типовые правила:

- а) осуществления распорядительных, разрешительных, контрольно-надзорных полномочий, а также мер государственного принуждения (в случаях, предусмотренных федеральными законами);

- б) реализации федеральных программ, планов и иных мероприятий, предусмотренных актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федерального министерства;

- в) взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, территориальными органами иных федеральных органов исполнительной власти и полномочными представителями Президента Российской Федерации в федеральных округах;

- г) осуществления полномочий руководителя территориального органа.

Для определения статуса территориальных органов МВД России¹ особое значение имеет вступивший в силу с 1 марта 2011 года Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Закон о полиции – без преувеличения эпохальное событие в развитии не только полицейского законодательства, но и всей правовой системы России. Он имеет основополагающее значение для организации практической работы по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране собственности, обеспечению общественного порядка и безопасности в стране, отвечая на вопрос, кто это будет делать, на каких принципах, какими методами и при каких условиях.

Закон о полиции создает предпосылки для укрепления законности и правопорядка в обществе, повышения эффективности борьбы с противоправными посягательствами. Он восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержит более надежные гарантии прав человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности, устанавливает более жесткие требования к работе органов охраны правопорядка.

В Законе о полиции воплощены последние достижения теории права, и в первую очередь административно-правовой науки. В то же время он, несомненно, является источником и катализатором дальнейшего развития российского законодательства, пересмотра сложившихся воззрений на социальную роль и содержание не только полицейской деятельности, но и правоохраны в целом, на ее цели, принципы и организацию.

Конституция Российской Федерации установила, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина стали обязанностью государства (ст. 2 Конституции Российской Федерации), приоритетным направлением деятельности всех государственных органов.

В ч. 1 ст. 1 Закона о полиции в полном соответствии с Конституцией Российской Федерации назначение полиции в современной России законодатель связывает в первую очередь с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан.

Положение о социальном предназначении полиции определяет смысл всей ее деятельности: противодействие преступности, охрана

¹ Далее – территориальные органы.

общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности.

В этой связи данное положение было закреплено в качестве задачи, стоящей перед территориальным органом МВД России по субъекту Российской Федерации.

В то же время в статусных документах территориальных органов МВД России на районном уровне закреплены не задачи, а основные направления деятельности.

Задачи представляют собой цели, достижения которых любая организация должна добиваться всей своей деятельностью. В свою очередь содержание задач любого органа или учреждения исполнительной власти определяется их социальным назначением.

Основные направления деятельности полиции (территориальных органов) – это, по сути, функции, необходимые и вместе с тем достаточные для реализации их социального предназначения. Формулируя эти направления, законодатель стремился сделать их доступными для восприятия широкими слоями населения, что является условием надлежащего социального контроля за деятельностью полиции (территориальных органов).

Выделено 12 направлений деятельности полиции (территориальных органов), что в два раза больше, чем количество задач, возлагавшихся ранее на милицию. Суть законодательных новелл заключается в учете содержательных и организационных аспектов полицейской деятельности. Это нашло отражение в четком закреплении таких ее направлений, которые:

- во-первых, вытекают из социального назначения полиции (защита личности, общества, государства от противоправных посягательств);

- во-вторых, отражают суть и специфику полицейской деятельности (предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах);

- в-третьих, раскрывают особенности правоприменительной, контрольно-надзорной и юрисдикционной составляющих полицейской деятельности (производство дознания по уголовным делам; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением

законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности);

– в-четвертых, закрепляют сложившиеся (охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; осуществление экспертно-криминалистической деятельности) или относительно новые (государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц) реалии деятельности полиции¹.

Приоритетным направлением деятельности полиции законодатель называет защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств (п. 1 ч. 1 ст. 2 Закона о полиции), фактически еще раз, в концентрированном виде, подчеркивая социальное назначение полиции в современной России.

Правовая основа деятельности полиции (территориальных органов) – это совокупность нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и регулирующих различные аспекты организации и деятельности полиции (территориальных органов), включая правовое нормирование содержания полицейской деятельности, субъектов ее осуществления, условия, порядок и основания применения полицией мер государственного принуждения, гарантии законности деятельности полиции и т. д. Отличительной чертой правового регулирования деятельности полиции (территориальных органов) служит множественность его субъектов и источников, обусловленная множественностью и разнообразием решаемых задач.

Ядро правовой основы деятельности полиции (территориальных органов) составляет Конституция Российской Федерации. Она не содержит упоминания об органах внутренних дел, полиции, однако как Основной закон государства закрепляет, во-первых, основные принципы правового регулирования общественных отношений, в том числе складывающиеся в сфере внутренних дел; во-вторых, основные охраняемые посредством государственных мер ценности, например жизнь, здоровье, собственность; в-третьих, важнейшие «правила поведения» всех правоохранительных и силовых структур.

Основополагающее значение для деятельности полиции (территориальных органов) имеют те положения Конституции Российской

¹ Аврутин Ю. Е., Булавин С. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М. : Проспект, 2012.

Федерации, которые устанавливают основания ограничения прав и свобод, а также запреты на осуществление определенных действий, предопределяя ряд принципов работы, закрепленных в главе 2 Закона о полиции.

В ч. 1 ст. 3 Закона о полиции включены в правовую основу деятельности полиции не только международные договоры Российской Федерации, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, что соответствует положениям Конституции Российской Федерации.

В соответствии с принятой иерархией законодательных актов в качестве правовой основы деятельности полиции (территориальных органов) специально выделяются федеральные конституционные законы, федеральные законы.

Одними из элементов правовой основы деятельности полиции (территориальных органов) являются нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Нормотворческие полномочия Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области внутренних дел многообразны и вытекают из их полномочий в сфере государственного управления.

Так, соответственно установленному главой государства распределению полномочий по руководству деятельностью федеральных органов государственной власти руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент Российской Федерации.

В связи с этим указами Президента России урегулирован большой круг вопросов организации и деятельности системы МВД России в целом, его территориальных органов и полиции в частности.

В числе таких актов в первую очередь является Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 «Вопросы организации полиции», которым установлен состав полиции, т. е. входящие в нее подразделения, организации и службы.

Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» определена система территориальных органов МВД России. Эту систему образуют:

а) на окружном уровне – Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

б) на межрегиональном уровне – оперативные бюро МВД России Российской Федерации, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

в) на региональном уровне – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации;

г) на районном уровне – управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации, управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

Широкими полномочиями в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью наделено Правительство Российской Федерации, которое, в частности, участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов (ст. 19 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»).

Соответственно постановления Правительства Российской Федерации регулируют различные вопросы, касающиеся деятельности полиции.

В качестве правовой основы деятельности полиции (территориальных органов) также являются нормативные правовые акты МВД России.

В ранее действовавшем Законе о милиции в качестве правовой основы ее деятельности назывались нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, изданные в пределах их полномочий.

Во-первых, круг нормативных правовых актов субъектов Федерации, которыми должна руководствоваться полиция, ограничен только законами. Это означает, что в качестве правовой основы деятельности полиции не могут выступать подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Во-вторых, круг законов субъектов Российской Федерации, составляющих правовую основу деятельности полиции, ограничен вопросами охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Поскольку Конституция Российской Федерации предусматривает совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов по целому ряду направлений охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, то работа полиции (территориальных органов) не может строиться вне положений законов, которые принимают субъекты Российской Федерации по этим вопросам. Выход полиции из регионального правового поля создал бы практические трудности в вопросах привлечения к административной ответственности за правонарушения в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации.

Впервые Законом о полиции на законодательном уровне решен вопрос об организационном единстве полиции и органов внутренних дел и тем самым подведена черта под многолетними дискуссиями о том, является ли милиция (полиция) органом исполнительной власти.

Законодатель закрепил такую юридическую конструкцию организации полиции, в которой она, в отличие от органов внутренних дел, не является самостоятельным органом исполнительной власти. В организационно-правовом отношении полиция конституируется не как система органов исполнительной власти, а как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел – Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Для определения вида статусных документов территориальных органов МВД России следует учесть, что они по своему гражданско-правовому статусу являются юридическими лицами.

В соответствии со ст. 52 Федерального закона от 5 мая 2014 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в главу 4 части первой Гражданского Кодекса Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» юридические лица, за исключением хозяйственных товари-

ществ, должны действовать на основании уставов, которые утверждаются их учредителями (участниками).

Учитывая, что в предыдущей редакции Гражданского Кодекса Российской Федерации предусматривалась возможность юридическим лицам действовать на основании общего положения об организациях данного вида, то в связи с изданием данного закона вносились предложения рассмотреть вопрос о возможности реализации территориальными органами МВД России возложенных на них полномочий на основании уставов, а не положений.

Данная позиция является ошибочной, так как территориальные органы МВД России в первую очередь являются органами государственной власти.

Наделение их гражданско-правовым статусом «юридические лица» необходимо, прежде всего, для осуществления ими хозяйственной деятельности, и никоим образом не влияет на осуществление территориальными органами возложенных на них задач и функций по противодействию преступности и обеспечению общественной безопасности.

В соответствии с подп. 9.8 Типового регламента внутренней организации федеральных органов исполнительной власти территориальный орган федерального органа исполнительной власти осуществляет свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации, положением о федеральном органе исполнительной власти и положением об этом территориальном органе.

В целях единообразия норм, регламентирующих деятельность территориальных органов МВД России, их статусные документы издаются в соответствии с типовыми положениями, утверждаемыми в порядке, предусмотренном п. 7 ст. 21 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248¹.

Так, Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации утверждено Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249².

Утверждение в соответствии с вышеуказанным Типовым положением положений о территориальных органах МВД России на регио-

¹ Далее – Положение об МВД России.

² Далее – Типовое положение о территориальном органе МВД России на региональном уровне.

нальном уровне отнесено к компетенции Министра внутренних дел Российской Федерации.

В рамках предоставленных Положением об МВД России полномочий Министром внутренних дел Российской Федерации также изданы приказы МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» и от 15 июня 2011 г. № 636 «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Действие Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне распространяется на управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая управления внутренних дел по административным округам ГУ МВД России по г. Москве, управление внутренних дел на Московском метрополитене ГУ МВД России по г. Москве, управление внутренних дел по г. Сочи ГУ МВД России по Краснодарскому краю), управления, отделы, отделения МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, подчиненные территориальным органам МВД России на региональном уровне.

В настоящее время в связи с Указом Президента Российской Федерации от 3 августа 2015 г. № 395 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» проводится работа по распространению действия настоящего Типового положения на новый вид территориальных органов МВД России на районном уровне – управления, отделы, отделения МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации.

На основании Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне руководители территориальных органов МВД России на региональном уровне утверждают положения о подчиненных им территориальных органах МВД России на районном уровне. Такие полномочия им предоставлены подпунктом 8 пункта 19 Типового положения о территориальном органе МВД России на региональном уровне.

Подчиненность территориальных органов МВД России на районном уровне определяется в соответствии со схемами размещения территориальных органов МВД России на районном уровне, подчиненных территориальным органам МВД России на региональном уровне (приложения № 3–85 к приказу МВД России от 6 августа 2014 г. № 652) и схемами размещения и подчиненности управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах.

Действие Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте распространяется на деятельность линейного отдела (отделения) МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, которые подчиняются соответствующему управлению на транспорте МВД России по федеральному округу или линейному управлению МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

На основании Типового положения о линейном отделе МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте соответствующие управления на транспорте МВД России по федеральным округам или линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (в соответствии с возложенными полномочиями на их руководителей положениями об этих окружных и межрегиональных территориальных органах МВД России) утверждают положения о подчиненных им линейных отделах МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Подчиненность линейных отделов МВД России определяется в соответствии со схемами размещения и подчиненности территориальных органов МВД России, реализующих задачи и функции органов внутренних дел на транспорте, утвержденными приказом МВД России от 30 июня 2011 г. № 760.

Территориальные органы МВД России на районном уровне – это базовое звено в составе органов внутренних дел Российской Федерации, непосредственно реализующее возложенные на органы внутренних дел задачи и функции.

В целях исключения из состава органов внутренних дел излишних управленческих звеньев в ходе проведенного в 2011 году реформирования системы МВД России территориальные органы МВД России на районном уровне лишены подчиненных им органов (подразделений), а соответственно и несвойственных им управленческих полномочий.

В связи с выявлением в 2012 году продолжающейся практики сведения отделов (отделений) полиции к уровню подчиненных подразделений и осуществлением сотрудниками структурных подразделений территориальных органов МВД России на районном уровне управленческих полномочий по отношению к отделам (отделениям) полиции (докладная записка ОАД МВД России от 14 декабря 2012 г. № 5/5-54 «О результатах целевых проверок территориальных органов МВД России на районном уровне») Министром внутренних дел Российской Федерации было принято решение об устранении правовой неопределенности статуса отделов (отделений, пунктов) полиции.

В этих целях приказом МВД России от 10 июля 2013 г. № 535 утверждено Типовое положение об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне¹, в котором статус данных подразделений полиции закреплён как структурные подразделения территориальных органов МВД России на районном уровне (п. 3 Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции).

При разработке положений об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа МВД России следует иметь в виду, что осуществляемые ими полномочия должны корреспондировать их организационной структуре и штатному обеспечению. Утверждение указанных положений осуществляется приказами соответствующих начальников территориальных органов МВД России на районном уровне.

Основные полномочия территориального органа МВД России на региональном уровне и его руководителя определены соответственно подп. 1–48 п. 13 и подп. 1–35 п. 19 Типового положения о территориальном органе МВД России на региональном уровне.

При этом в соответствии с подпунктом 49 пункта 13 и подпунктом 36 пункта 19 указанного Типового положения территориальный орган МВД России на региональном уровне и его руководитель осуществляют иные полномочия в установленной сфере деятельности, предусмотренные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, что является достаточным для осуществления иных, кроме перечисленных в подп. 1–48 п. 13 и подп. 1–35 п. 19 данного Типового положения полномочий, возлагаемых на территориальные

¹ Далее – Типовое положение об отделе (отделении, пункте) полиции.

органы МВД России на региональном уровне законодательными, подзаконными и ведомственными нормативными правовыми актами.

Аналогично соответствующие полномочия закреплены в подп. 38 п. 11 и подп. 37 п. 17 Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне.

Любой нормативный правовой акт устаревает в момент его подписания полномочным должностным лицом. Это аксиома законотворчества. Динамизм социальной, политической, экономической, правовой жизни общества, постоянно происходящие в ней изменения требуют соответственно и корректировки законодательства. И, безусловно, это относится и к статусным документам территориальных органов МВД России.

В то же время внесение изменений в статусные документы территориальных органов МВД России по конкретизации иных полномочий, не имеющих особенностей их реализации отдельными территориальными органами МВД России и являющихся общеобязательными для всех таких территориальных органов, должно осуществляться только после внесения изменений в соответствующие типовые положения.

Примером специфики возложенных на территориальные органы МВД России полномочий, реализацию которых целесообразно осуществлять в рамках «основных» полномочий, а не «иных», является участие управлений (отделов) МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям в обеспечении особого режима безопасного функционирования объектов, осуществляемое в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 11 июня 1996 г. № 693 «Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», от 26 июня 1998 г. № 655 «Об утверждении Положения об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Министерства обороны Российской Федерации» и от 29 июня 2011 г. № 519 «Об обеспечении особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты космической инфраструктуры».

Внесение таких полномочий в статусные документы территориальных органов МВД России на районном уровне, осуществляющих свою деятельность в закрытых административно-территориальных

образованиях, представляется допустимым и целесообразным, несмотря на отсутствие их в перечне основных полномочий, предусмотренных Типовым положением о территориальном органе МВД России на районном уровне.

Кроме того, в связи с произошедшими в законодательстве Российской Федерации с момента издания Типового положения о территориальном органе МВД России на районном уровне изменениями и в целях обеспечения согласованности ведомственных нормативных предписаний с положениями законодательных и подзаконных актов в настоящее время проводится работа по актуализации реализуемых указанными территориальными органами (их руководителями) следующих полномочий:

- по осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля деятельности народных дружин (основание – положения Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», Указа Президента Российской Федерации от 6 августа 2014 г. № 549 «О внесении изменений в Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248, и Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249»);

- по осуществлению в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд закупки товаров, работ, услуг в установленной сфере деятельности (основание – положения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»; Указ Президента Российской Федерации от 20 января 2015 г. № 26 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам полномочий федеральных органов исполнительной власти в сфере осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд).

Права и обязанности полиции как условие установления повышенной ответственности сотрудников полиции

В. В. Аванесян¹

Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности в соответствии с ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Для успешного решения указанных задач полиции предоставлены достаточно широкие властные полномочия, к числу которых относится возможность использования таких средств государственного принуждения, как личный досмотр граждан, досмотр вещей и транспортных средств, задержание, входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории.

Кроме того, в случаях и порядке, предусмотренных федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О полиции» и другими федеральными законами, сотрудники полиции вправе применить физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие.

В таких условиях особый властный статус сотрудников полиции создает риски злоупотреблений с их стороны, в том числе вне служебной деятельности, что подтверждается данными статистики: ежегодно сотрудниками органов внутренних дел совершается более трех с половиной тысяч преступлений, из которых около двух тысяч – преступления коррупционной направленности².

В этой связи Уголовный кодекс Российской Федерации содержит правовые механизмы, направленные на предупреждение указанных преступлений.

Так, УК РФ предусматривает достаточно строгие санкции за должностные преступления (в частности, за злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) и их превышение (ст. 286

¹ Ведущий эксперт отдела уголовного законодательства и правового регулирования предупреждения преступлений Уголовно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России, кандидат юридических наук. © Аванесян В. В., 2016.

² Фалалеев М. Служба собственной безопасности МВД выявила 3,5 тыс. преступлений полицейских. URL: <http://www.rg.ru>.

УК РФ) предусмотрено наказание вплоть до лишения свободы на срок до 10 лет).

Признак «использование служебного положения» влечет более строгую ответственность и при совершении ряда недолжностных преступлений (например, п. «в» ч. 2 ст. 127¹, п. «в» ч. 2 ст. 127², ч. 2 ст. 138, ч. 2 ст. 144, ч. 3 ст. 159, п. «б» ч. 3 ст. 174, ч. 2 ст. 205¹, ч. 3 ст. 210, п. «в» ч. 3 ст. 226, п. «б» ч. 4 ст. 228¹, п. «а» ч. 2 ст. 241, ч. 3 ст. 272 УК РФ).

Кроме того, сотрудник органа внутренних дел является специальным субъектом составов преступлений, предусмотренных статьей 286¹ (Неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа) УК РФ.

Однако, если приведенные нормы УК РФ не вызывают острой критики на предмет их объективности или справедливости, то весьма противоречивую реакцию со стороны правоприменителей и научного юридического сообщества вызвало дополнение УК РФ положением, согласно которому совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел стало признаваться обстоятельством, отягчающим наказание (п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ).

С момента принятия Федерального закона от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ, которым была введена данная уголовно-правовая норма, дискуссии о ее соответствии ч. 1 ст. 19 Конституции Российской Федерации и ст. 4 (Принцип равенства граждан перед законом) УК РФ не прекращаются, что находит отражение в научной литературе, законодательных предложениях по ее изменению, а также судебной практике по ее обжалованию.

А. В. Елинский, ставя под сомнение обоснованность введения в ст. 63 УК РФ рассматриваемого отягчающего обстоятельства, полагает, что данная норма «едва ли отвечает критерию справедливости». По его мнению, федеральный законодатель, действительно, вправе устанавливать в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, совершение преступления отдельными категориями граждан, наделенных специальными полномочиями, усиливающими их криминальную опасность. Вместе с тем, исходя из конституционного принципа равенства и справедливости необходимо признать отягчающим обстоятельством совершение преступления не только сотрудником органов внутренних дел, но и сотрудниками других правоохранительных органов, которые наделены схожим правовым статусом, в частности, имеют право на хранение и ношение огнестрельного оружия, а также выполняют функции борьбы с преступлениями и иными правонару-

шениями»¹. Аналогичного мнения придерживаются А. А. Чучаев, А. С. Денисова, А. Н. Шнитенков².

Данный правовой подход также нашел отражение в проекте федерального закона «О внесении изменений в ст. 63 Уголовного кодекса Российской Федерации», подготовленном депутатом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации О. Л. Михеевым, предложившим изложить в новой редакции п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ, предусмотрев в качестве обстоятельства, отягчающего наказание, «совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа».

Согласно пояснительной записке к законопроекту указанное предложение сформулировано в связи с необходимостью уравнивания уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел и иных правоохранительных органов Российской Федерации (в частности, органов прокуратуры Российской Федерации, федеральной службы безопасности, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы охраны Российской Федерации, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, таможенных органов Российской Федерации), также обладающими властными полномочиями, однако Правительством Российской Федерации законопроект не был поддержан (официальный отзыв от 15 июня 2015 г. № 3732п-П4).

В качестве основного критического аргумента в отзыве Правительства Российской Федерации указано на отсутствие в законодательстве Российской Федерации определенного перечня органов государственной власти, отнесенных к правоохранительным, что может привести к возникновению сложностей в правоприменительной деятельности в случае принятия законопроекта.

Вместе с тем, полагаем, что не менее важной причиной отрицательной оценки законопроекта Правительством Российской Федерации

¹ Елинский А. В. Конституционное измерение уголовного права // Сравнительное конституционное обозрение. – 2012. – № 3. – С. 159–176.

² Чучаев А. А. Сотрудник органа внутренних дел - особый субъект уголовно-правовых отношений? // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : материалы Восьмой Международной научно-практической конференции 27–28 января 2011 г. С. 57–58; Денисова А. С. Совершение преступления сотрудником органа внутренних дел ... С. 270–271; Шнитенков А. Н. Уголовная ответственность за неисполнение сотрудником органа внутренних дел приказа ... С. 524–525.

стала необоснованность изменения действующей уголовно-правовой нормы, выделяющей сотрудников органов внутренних дел из числа сотрудников всех правоохранительных органов.

Анализ полномочий полиции однозначно позволяет утверждать, что ни один иной орган исполнительной власти не имеет сопоставимую с ней по объему и значимости компетенцию, обусловленную необходимостью выполнения возложенных функций.

В основе уголовно-правового статуса сотрудников органов внутренних дел лежат два критерия: формальный – прохождение службы в соответствующих государственных органах и материальный – возложение на них специальных задач и функций, а также наделение расширенными властными полномочиями, которые обуславливают особую уголовно-правовую охрану и уголовно-правовое воздействие в отношении данной категории лиц¹.

Следует согласиться с С. С. Медведевым и А. В. Лысенко в том, что включение в УК РФ рассматриваемогоотягчающего наказания обстоятельства представляется справедливым, в частности, по следующим основаниям: сотрудники органов внутренних дел, совершающие умышленные преступления, имеют специальные навыки, приобретаемые в ходе осуществления служебной, в первую очередь оперативно-разыскной деятельности, а также владеют знаниями в области криминалистики, уголовного и уголовно-процессуального законодательства, в силу чего могут успешно скрывать следы совершенного преступления; имея доступ к лицам, нарушившим закон, сотрудники органов внутренних дел путем запугивания и использования психологического давления имеют возможность с большей долей вероятности безнаказанно совершать преступления в отношении таких лиц².

Последнее слово в споре о соответствии Конституции Российской Федерации п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ принадлежит Конституционному Суду Российской Федерации, предметом оценки которого неоднократно становилась указанная уголовно-правовая норма.

Весьма примечателен тот факт, что Конституционный Суд Российской Федерации не всегда придерживался однозначной позиции в данном вопросе. На этапе рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального

¹ Ларин В. Ю. Уголовно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел // Ленинградский юридический журнал. – 2015. – № 2. – С. 206–215.

² Медведев С. С., Лысенко А. В. Проблемные моменты ст. 286¹ УК РФ и обстоятельства, отягчающего наказание, – п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ // Общество и право. – 2010. – № 5. – С. 90–93.

закона № 331365-5 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», на основе которого был принят Федеральный закон от 22 июля 2010 г. № 155-ФЗ, Конституционным Судом Российской Федерации высказана позиция о том, что «выделение в отдельную группу милиционеров окажется дискриминационным по признаку профессиональной принадлежности»¹.

Однако после вступления в силу соответствующих законодательных изменений Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях указал, что Федеральный закон «О полиции» содержит обращенное к сотрудникам органов внутренних дел требование как при осуществлении предоставленных полномочий, так и за рамками служебной деятельности соблюдать и уважать права и свободы человека и гражданина, пресекать любые действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание (ч. 1 и 3 ст. 5); не подстрекать, не склонять и не побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий (ч. 3 ст. 6); воздерживаться как в служебное, так и во внеслужебное время от любых действий, которые могут вызвать сомнения в их беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции (ч. 4 ст. 7); стремиться обеспечивать общественное доверие к деятельности полиции и ее поддержку гражданами (ч. 1 ст. 9).

На сотрудников органов внутренних дел возложена исключительная по своему объему и характеру – даже в сравнении с сотрудниками иных правоохранительных органов – ответственность по защите жизни и здоровья граждан, противодействию преступности и охране общественного порядка.

Соответственно, отнесение к числу обстоятельств, отягчающих наказание, совершения сотрудником органа внутренних дел умышленного преступления, свидетельствующего об их осознанном, вопреки профессиональному долгу и принятой присяге, противопоставлении себя целям и задачам деятельности полиции, обусловлено повышенной степенью общественной опасности таких преступных деяний и их последствий и направлено на обеспечение в соответствии с принципом справедливости дифференциации уголовной ответственности и наказания (определения от 8 декабря 2011 г. № 1623-О-О, от

¹ Корня А., Холмогорова В., Никольский А. Конституционный суд заступился за милицию перед президентом / URL: <http://www.vedomosti.ru>.

17 июля 2012 г. № 1330-О, от 24 января 2013 г. № 129-О, от 21 марта 2013 г. № 420-О, от 29 мая 2014 г. № 1064-О).

Вместе с тем, по смыслу ч. 2 ст. 63 УК РФ данное обстоятельство не может рассматриваться как отягчающее наказание при совершении сотрудником органа внутренних дел преступления, субъектом которого он является по признаку служебной деятельности (например, должностных преступлений, предусмотренных ст.ст. 285, 286, 286¹ УК РФ).

Такой вывод корреспондирует позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в вышеуказанных определениях, а также Пленума Верховного Суда Российской Федерации, который разъяснил, что в случае совершения сотрудником органа внутренних дел преступления с использованием своего служебного положения (например, преступления, предусмотренного ч. 3 ст. 160, ст. 286 УК РФ) суд не вправе учитывать данные, характеризующие субъект преступления, в качестве отягчающего наказание обстоятельства, предусмотренного п. «о» ч. 1 ст. 63 УК РФ (п. 32 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 58 «О практике назначения судами Российской Федерации уголовного наказания»).

В заключение хотелось бы отметить, что установление повышенной уголовной ответственности за совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел, независимо от того, связано оно со служебной деятельностью или нет, по своему предназначению не только выполняет превентивную функцию, но и подчеркивает принципиальную значимость нахождения на службе в полиции исключительно законопослушных, добропорядочных и высоконравственных граждан, способных с честью выполнять свой служебный и общественный долг.

**Актуальные вопросы и состояние административно-правового
регулирования оборота этилового спирта,
алкогольной и спиртосодержащей продукции**

*Е. В. Гиль*¹

Федеральный закон от 22 ноября 1995 г. № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»², отнеся алкогольную продукцию к объектам, ограниченно оборотоспособным, определил как участников оборота алкогольной продукции, так и специальные условия, связанные с ее производством и оборотом. Вместе с тем, некоторые вопросы, связанные с оборотом алкогольной продукции, до настоящего времени остаются неурегулированными.

Знаковым событием в данной области следует назвать утверждение в ноябре 2015 года плана мероприятий («дорожной карты») по стабилизации ситуации и развитию конкуренции на алкогольном рынке, в соответствии с которым установлен курс на снижение масштабов злоупотребления алкогольной продукцией, профилактику алкоголизма среди населения Российской Федерации, а также на поддержку добросовестной конкуренции на алкогольном рынке³.

Несмотря на то, что продажа алкогольной продукции дистанционным способом не допускается⁴, специальный состав административного правонарушения, предусматривающий ответственность за продажу алкогольной продукции, в том числе через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, отсутствует.

Согласно сведениям из средств массовой информации отравление суррогатным алкоголем купленным через Интернет приобрело в 2015 году массовый характер⁵.

¹ Старший эксперт отдела административного и военного законодательства Административно-правового управления Договорно-правового департамента МВД России. © Гиль Е. А., 2016.

² Далее – Федеральный закон № 171-ФЗ.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2015 г. № 2413-р.

⁴ Пункт 5 Правил продажи товаров дистанционным способом : утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2007 г. № 612.

⁵ Роспотребнадзор предупреждает соотечественников от приобретения спиртного дистанционным способом через всемирную сеть // URL: <http://www.rg.ru/2015/12/31/alkogol-site-anons.html>.

В настоящее время нарушение правил розничной продажи алкогольной и спиртосодержащей продукции может влечь административную ответственность по ч. 3 ст. 14.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В то же время указанный состав административного правонарушения не позволяет привлечь к ответственности граждан, а также содержит такие размеры административных штрафов, которые не способствуют предупреждению совершения правонарушения, так как не идут в сравнение с прибылью от оборота недобросовестными продавцами контрафактной алкогольной продукции.

Отметим, что, заключая договор купли-продажи товаров через Интернет, продавец не имеет возможности потребовать документ, удостоверяющий личность, и убедиться в достижении покупателем совершеннолетия. Алкогольную продукцию, в том числе без сопутствующей документации, можно заказать в Интернете после 23 часов, несмотря на законодательно установленный в силу п. 5 ст. 16 Федерального закона № 171-ФЗ запрет.

Зачастую, интернет-торговля алкоголем маскируется под торговлю иными товарами. Например, присутствует подмена понятий, когда алкоголь не продают, а дарят при покупке «магнита» или «брелока». Некоторые продавцы контрафактной продукции предлагают алкоголь по договору «аренды бутылки». Также в последнее время распространение получили и такие способы нелегальной продажи алкоголя, как продажа купонов или лотерея.

Осуществляя продажу алкогольной продукции через Интернет, допускается целый ряд нарушений законодательства, такие как уклонение от налогов, безлицензионная деятельность, торговля в ночное время суток, занижение минимальных цен, продажа вне стационарных объектов, отсутствие сопроводительных документов и другие.

В этой связи внесение соответствующих изменений в Федеральный закон № 171-ФЗ, а также КоАП РФ, устанавливающих запрет на продажу алкогольной продукции через Интернет, и коррелирующей данному запрету ответственности, полагаем своевременным и актуальным.

При этом предоставление должностным лицам государственных органов юрисдикционных полномочий, в том числе по рассмотрению указанных дел и составлению протоколов об административных правонарушениях, должно определяться с учетом той компетенции, которой обладает соответствующий государственный орган.

Реализация указанных положений затрагивает компетенцию Минфина России, Роспотребнадзора, Минкомсвязи России и МВД России.

Так, согласно Указу Президента Российской Федерации от 15 января 2016 г. № 12 «Вопросы Министерства финансов Российской Федерации» в настоящее время функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции находятся в компетенции Минфина России; в сфере защиты прав потребителей – Роспотребнадзора (положение о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 322); в сфере информационных технологий, средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет) – Минкомсвязи России (положение о Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 2 июня 2008 г. № 418).

Необходимо отметить, что органы внутренних дел (полиция) могут быть наделены полномочиями по рассмотрению дел, а также по составлению протоколов об административных правонарушениях в сфере незаконного оборота алкогольной продукции, только в той мере, в какой данная деятельность связана с выявлением административных правонарушений при осуществлении полицией деятельности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Так, согласно сведениям по форме статистической отчетности «1-АП», утвержденной приказом МВД России от 15 мая 2015 г. № 605, количество пресеченных административных правонарушений по ст. 14.16 КоАП (Нарушение правил продажи этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции) органами внутренних дел (полиции) в период 2012–2015 годов составляло:

- за январь–декабрь 2012 года – 43 435;
- за январь–декабрь 2013 года – 50 629;
- за январь–декабрь 2014 года – 46 918;
- за январь–июнь 2015 года – 23 007.

Около половины указанных административных правонарушений пресечено сотрудниками полиции при попытках реализации, а также выявленных фактах продажи алкогольной продукции несовершеннолетнему (ч. 2.1 ст. 14.16 КоАП РФ).

Также необходимо отметить существующую проблему, связанную с отсутствием законодательно установленных норм, позволяющих привлечь к ответственности за сбыт алкогольной и спиртосодержащей продукции домашней выработки (в том числе самогона). Под сбытом в данном случае следует понимать не только продажу такой продукции, но и безвозмездную передачу, отчуждение любым способом (дарение, обмен, передача в уплату долга, возмещение причиненных лицом убытков и др.), что затрудняет квалификацию в соответствии с нормами КоАП РФ.

В ч. 5 и 6 ст. 171¹ Уголовного кодекса Российской Федерации установлена ответственность за производство, приобретение, хранение, перевозку в целях сбыта или продажу немаркированной алкогольной продукции, подлежащей обязательной маркировке акцизными марками либо федеральными специальными марками, совершенные в крупном либо особо крупном размере соответственно. Согласно примечанию к данной статье УК РФ, крупным размером в признается стоимость немаркированной алкогольной продукции, превышающая 100 тыс. руб., а особо крупным – один 1 млн руб., что делает в ряде случаев затруднительным привлечение физических лиц к уголовной ответственности, поскольку незаконно реализуемая ими алкогольная и спиртосодержащая продукция имеет более низкую стоимость относительно легальной.

Таким образом, на федеральном уровне прямо не установлена ответственность за сбыт продукции, содержащей этиловый спирт и произведенной в домашних условиях, стоимость которой не превышает 100 тыс. руб.¹

Ряд субъектов Российской Федерации попытался устранить имеющийся правовой пробел путем введения административной ответственности за сбыт алкогольной продукции домашней выработки в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Данные региональные законодательные акты были предметом рассмотрения Верховного Суда Российской Федерации, который в своих

¹ Уголовное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. А. Бобракова, А. А. Телегина. Брянск : МосУ МВД России, 2008. С. 227; Уголовное право России. Особенная часть : учебник / под ред. Ф. Р. Сундукова, М. В. Талан. М. : Статут, 2012. С. 271; Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть : учебник / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 533; Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части : учебник / под ред. А. И. Чучаева. М. : КОНТРАКТ ; ИНФРА-М, 2013. С. 194.

решениях прямо указал, что правовое регулирование отношений в области оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, а также ее потребления является прерогативой федерального законодателя, ему же принадлежит право определить, какие конкретно действия в названной сфере общественных отношений образуют состав административного правонарушения (определения от 15 октября 2014 г. № 44-АПГ14-14, от 16 апреля 2014 г. № 77-АПГ14-2).

В заключение отметим, что намеченный государством курс на ужесточение контроля за розничным рынком алкоголя не может быть эффективно реализован без внесения предложений по изменению действующего законодательства в области регулирования производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции, которые должны быть подкреплены, в том числе статистическими данными, данными анализа правоприменительной практики, свидетельствующими о недостаточности действующих норм, выявляющими пробелы действующего законодательства и обосновывающими необходимость внесения таких изменений на всей территории Российской Федерации.

Задержание подозреваемого по УПК России и Федеральному закону «О полиции»: проблемы несоответствия и пути их решения

*О. В. Химичева¹
Д. В. Шаров²*

Приоритет общечеловеческих ценностей, провозглашенный Конституцией Российской Федерации, предопределил и назначение полиции. При анализе ч. 1 ст. 1 Федерального закона «О полиции»³ не трудно убедиться в том, что полиция предназначена для достижения трех целей: 1) защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства; 2) противодействия преступности, охраны общественного порядка,

¹ Начальник кафедры уголовного процесса МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор. © Химичева О. В., 2016.

² Заместитель начальника кафедры уголовного процесса МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Шаров Д. В., 2016.

³ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в последующих редакциях) «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

собственности; 3) обеспечения общественной безопасности. При такой трактовке назначения полиции законодатель на первый план выдвигает правозащитную сущность деятельности данного правоохранительного органа.

Названные цели полиции отнюдь не противопоставляются, а взаимно дополняют друг друга. Не случайно в ч. 2 и 3 ст. 1 Федерального закона «О полиции» раскрывается, конкретизируется назначение полиции: полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств; оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Из этих положений закона следует, что правозащитные функции полиции в значительной мере реализуются в сфере уголовного судопроизводства, именно этот вид государственной деятельности специально существует для защиты от преступных посягательств (ст. 6 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации¹). Однако не будем забывать, что назначение уголовного судопроизводства состоит также и в защите личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод (п. 2 ч. 1 ст. 6 УПК РФ), что полностью соответствует положению, закрепленному в ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О полиции», о том, что «всякое ограничение прав: свобод и законных интересов граждан ... допустимо только по основаниям и в порядке, которые предусмотрены федеральным законом».

Как известно, порядок уголовного судопроизводства на территории Российской Федерации устанавливается УПК РФ; суд, прокурор, следователь, орган дознания, начальник органа дознания, начальник подразделения дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий УПК РФ (ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 7 УПК РФ). В связи с этим очевидно, что положения Федерального закона «О полиции», применяемые в ходе уголовного судопроизводства, должны четко соответствовать нормам УПК РФ.

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 177-ФЗ (в последующих редакциях) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (1), ст. 4921.

К сожалению, законодателю не всегда удается полностью состыковать эти законы. Особенно это очевидно применительно к такой мере процессуального принуждения как задержание подозреваемого.

Федеральный закон «О полиции» регламентирует применение полицией задержания в качестве меры государственного принуждения (ст. 14); в то время как УПК РФ предусматривает задержание подозреваемого как меру уголовно-процессуального принуждения (гл. 12).

Из Федерального закона «О полиции» следует, что полиция уполномочена производить несколько видов задержания и лишь один из них, предусмотренный п. 1 ч. 2 ст. 14, относится к уголовному судопроизводству: «Полиция имеет право задерживать лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, – по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации».

Иными словами, в указанной норме говорится о задержании полицией двух категорий лиц:

- 1) лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- 2) лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу.

И если в первом случае основания, порядок задержания подозреваемого предусмотрены ст.ст. 91 и 92 УПК РФ, то основания и порядок задержания лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, УПК РФ не устанавливает. Полагаем, в этом случае законодатель имел ввиду задержание при заочном аресте.

По общему правилу уголовно-процессуальный закон требует обязательного участия подозреваемого или обвиняемого в судебном заседании при рассмотрении ходатайства об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу¹. Это означает недопустимость «заоч-

¹ Амосов А. Е. Уголовная ответственность за незаконное заключение под стражу и содержание под стражей: проблема толкования законодательного текста // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – № 2. – С. 268; Осокин Р. Б. К вопросу о совершенствовании нормы о незаконных заключении или содержании под стражей // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел : межвузовский сборник научных трудов адъюнктов и соискателей. М. : МосУ МВД России, 2004. С. 146; Савченко А. Н. Проблемы реализации принципа законности при рассмотрении судами вопросов заключения под стражу, продления срока содержания под стражей // Уголовно-исполнительная система: право, экономика, управление. – 2010. – № 6. – С. 10; Уголовное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. А. Бобракова, А. А. Телегина. Брянск : МосУ МВД России, 2008.

ного ареста» и право каждого лица, подвергнутого задержанию или аресту, незамедлительно быть доставленным к судье (ч. 3 ст. 5 Конвенции о защите прав человека и основных свобод¹).

Однако заочное применение ареста в уголовном судопроизводстве все же допускается, но только при объявлении обвиняемого в международный розыск (ч. 5 ст. 108 УПК РФ). В этом случае при обнаружении обвиняемого, в отношении которого избрано в качестве меры пресечения заключение под стражу, лицо может быть задержано на основании п. 1 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции», поскольку ст. 91 УПК РФ соответствующей нормы не содержит.

Однако на каком основании задержать обвиняемого, объявленного в федеральный розыск? В случае объявления обвиняемого не в международный, а в федеральный розыск заочно избрать в качестве меры пресечения заключение под стражу невозможно, но при обнаружении обвиняемого он может быть задержан в порядке, установленном гл. 12 УПК РФ (ч. 3 ст. 210 УПК РФ) и для этого ч. 2 ст. 91 УПК РФ предусматривает основание: «При наличии иных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, оно может быть задержано, если ... следователем с согласия руководителя следственного органа или дознавателем с согласия прокурора в суд направлено ходатайство об избрании в отношении указанного лица меры пресечения в виде заключения под стражу».

В процедуре задержания подозреваемого существенное значение имеет уведомление об этом родственников задержанного, причем не только с гуманитарных позиций, но и с точки зрения реализации конституционного права подозреваемого на защиту.

Вот почему порядок уведомления о задержании достаточно подробно урегулирован как в ст. 14 Федерального закона «О полиции», так и в ст. 96 УПК РФ (в ред. Федерального закона от 30 декабря 2015 г. № 437-ФЗ). Но к сожалению, эти нормы друг другу не корреспондируют.

Во-первых, и Федеральный закон «О полиции», и УПК РФ уведомление о задержании подозреваемого рассматривают как право задержанного, которое реализуется путем телефонного разговора с родственниками и иными лицами. Однако как быть в ситуации, если задержанный по каким-либо причинам не использует это право?

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод ETS № 005 (Рим, 4 ноября 1950 г.) : ратифицирована Федеральным законом от 30 марта 1998 г. № 54-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1998. – № 20, ст. 2143.

Федеральный закон «О полиции» не предусматривает обязанности сотрудника полиции уведомлять близких родственников или близких лиц о задержании, указывая, что это может быть сделано только по просьбе задержанного (ч. 7 ст. 14).

Иначе подходит к этому уголовно-процессуальный закон: «В случае отказа подозреваемого от права на телефонный разговор или невозможности в силу его физических или психических недостатков самостоятельно осуществлять указанное право такое уведомление производится дознавателем, следователем» (ч. 1 ст. 96 УПК РФ).

Таким образом, исходя из приоритета уголовно-процессуального закона в части регламентации задержания подозреваемого в совершении преступления уведомление о задержании – это не только право лица, но и обязанность, возложенная на следователя, дознавателя. Об исполнении дознавателем, следователем обязанности по уведомлению о задержании прямо указано и в ч. 3 ст. 46 УПК РФ.

Во-вторых, в отличие от ст. 14 Федерального закона «О полиции», ч. 1 ст. 96 УПК РФ называет в числе лиц, которые могут быть уведомлены о задержании не только близких родственников и близких лиц, но и иных родственников. Представляется, что расширенный круг уведомляемых лиц в большей степени соответствует назначению этого процессуального действия.

В-третьих, согласно ч. 1 ст. 96 УПК РФ телефонный разговор подозреваемого должен состояться на русском языке, в то время как Федеральный закон «О полиции» такого ограничения не содержит.

Происхождение данного ограничения понятно и обоснованно: следователь, дознаватель должен быть уверен в том, что задержанный уведомляет своих близких родственников, родственников или близких лиц именно о своем задержании и месте нахождения, а не передает информацию, способную тем или иным способом воспрепятствовать ходу предварительного расследования. Это возможно только в том случае, когда следователь дознаватель владеет языком, на котором производится уведомление.

С другой стороны, возникает вопрос, как задержанному реализовать право на телефонный разговор на русском языке, если он по-русски не разговаривает? И есть ли смысл в уведомлении о задержании на русском языке, если родственники задержанного также им не владеют?

Ни в уголовно-процессуальном законе, ни в Федеральном законе «О полиции», эта ситуация, к сожалению, надлежащего разрешения не получила.

Представляется, что одним из возможных вариантов уведомления о задержании в данной случае является уведомление через переводчика.

В-четвертых, ч. 1 ст. 96 УПК РФ предусматривает, что телефонный разговор задержанного с близкими родственниками, родственниками или близкими лицами должен состояться в присутствии следователя, дознавателя, а Федеральный закон «О полиции» этот вопрос не оговаривает. Следует ли считать нарушением, если присутствовать при телефонном разговоре подозреваемого будут какие-либо иные должностные лица, помимо следователя, дознавателя?

Таким образом, правовые нормы Федерального закона «О полиции» и уголовно-процессуального закона в части регулирования задержания подозреваемого в совершении преступления в значительной мере не совпадают. Отчасти это можно объяснить тем, что изменения, внесенные в УПК РФ в декабре 2015 г., по-новому и более детально регламентировали процессуальный порядок применения этой меры процессуального принуждения. Полагаем, что соответствующих корректив требует и ст. 14 Федерального закона «О полиции».

В любом случае нормы уголовно-процессуального закона согласно ст. 7 УПК РФ имеют приоритет над нормами Федерального закона «О полиции» по вопросам, касающимся порядка задержания подозреваемого, и при возникновении коллизий должны применяться именно они.

Особенности применения отдельных мер государственного принуждения при противодействии незаконному игорному бизнесу

Т. Р. Юсупов¹

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» с 1 июля 2009 года установлен запрет на деятельность по организации и проведению азартных игр с использованием информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет, а также средств связи (подвижной связи), за исключением отдельных случаев². В то же

¹ Старший преподаватель кафедры административно-правовых дисциплин УЮИ МВД России. © Юсупов Т. Р., 2016.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – №1 (1), ст. 7.

время при установлении запрета законодатель в порядке исключения предусмотрел возможность осуществления данного вида деятельности (специальные территории в ряде субъектов Российской Федерации) в так называемых «Игорных зонах» – Алтайский край, Краснодарский край, Приморский край, Калининградская область, а также Республика Крым (в ред. Федерального закона от 22.07.2014 №278-ФЗ¹). Однако, несмотря на существующие ограничения и запреты в части организации и проведения азартных игр на территории иных субъектов Российской Федерации, проблема ликвидации незаконных игорных заведений и их распространение на сегодняшний день остается актуальной.

Как показывает практика, в настоящее время основным инструментом противодействия незаконному игорному бизнесу являются нормы уголовного и административного законодательства, предусматривающие ответственность за незаконную организацию и проведение азартных игр². Так, ч. 1 ст. 14.1.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность юридических лиц за незаконные организацию и (или) проведение азартных игр в размере от 700 тыс. до 1 млн руб. с конфискацией игрового оборудования (в ред. Федерального закона от 22 декабря 2014 г. №430-ФЗ). Уголовный кодекс Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность по ч. 1 ст. 171² УК РФ за аналогичные деяния, по ч. 2 той же нормы – за деяния, совершенные группой лиц по предварительному сговору и сопряженные с извлечением дохода в крупном размере, по ч. 3 – за деяния, предусмотренные ч. 1–2, если они совершены организованной группой, сопряжены с извлечением дохода в особо крупном размере и совершены лицом с использованием своего служебного положения (в ред. Федерального закона от 22 декабря 2014 г. №430-ФЗ³).

На первый взгляд может показаться, что противодействовать незаконному игорному бизнесу не сложно, имея в распоряжении эффективную нормативную базу. Однако на самом деле правоохранительные органы зачастую сталкиваются с целым рядом проблем при

¹ Российская газета. – 2014. – № 169. – 30 июля.

² Уголовное право России. Особенная часть : учебник / под ред. Ф. Р. Сундурова, М. В. Талан. М. : Статут, 2012. С. 274; Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть : учебник / под общ.ред. Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 488; Иванов Н. Г. Уголовное право. Особенная часть : учебник. М. : Юрайт, 2015. С. 309.

³ Российская газета. – 2014. – № 293. – 24 дек.

пресечении незаконной игровой деятельности и документировании преступных действий лиц, занимающихся организацией и проведением азартных игр. В связи с этим в рамках представленной публикации мы сконцентрируем свое внимание на тех трудностях, которые возникают у правоохранителей на первоначальных этапах борьбы с указанными правонарушениями.

На начальном этапе особую сложность представляет законное проникновение в помещение, где организовано проведение азартных игр. Можно отметить, что необходимым условием для проникновения в объект недвижимости является установление его собственника. Проводя мероприятия по установлению собственников объекта недвижимости, можно значительно упростить решение поставленной задачи в части привлечения к ответственности виновных лиц (организаторов незаконной игровой деятельности). Однако бывает так, что используемые организаторами помещения являются предметом значительного количества договоров аренды и субаренды. При этом во всей цепочке арендаторов конечным звеном являются лица, ведущие аморальный образ жизни, злоупотребляющие алкоголем либо наркозависимые, которые являются собственниками лишь формально за определенное вознаграждение. Поэтому исходя из сложившейся ситуации мероприятия по противодействию незаконной организации азартных игр зачастую проводятся без установления собственников занимаемых помещений.

В связи с этим в статье предлагается рассмотреть основные способы и методы проникновения в игорные залы и клубы.

Одним из таковых является проникновение в помещение при принятии заявления (сообщения). Как известно, любые сообщения о преступной деятельности, в том числе и сообщения о деятельности игорных заведений, принимаются и регистрируются в дежурной части органа внутренних дел по телефону, посредством сети Интернет (при наличии) либо непосредственно путем подачи заявления. Для проверки поступившего заявления сотрудниками полиции осуществляется выезд по адресу, указанному в заявлении (сообщении), в котором, по мнению заявителя, осуществляется организация азартных игр. В последующем, реагируя на поступивший сигнал и прибыв к месту совершения предполагаемого административного правонарушения, сотрудники полиции сталкиваются с проблемой проникновения в игровой клуб, так как вход в подобного рода заведения представляет со-

бой укрепленные дверные группы, оборудованные камерами видеонаблюдения, дверными глазками, электронными замками.

Также определенную сложность представляют так называемые сотрудники охраны, основной функцией которых является не обеспечение безопасности посетителей, а провокация сотрудников органов внутренних дел на совершение неправомерных действий и воспрепятствование проникновению сотрудников внутрь помещения, для чего они обладают набором необходимых познаний в сфере юриспруденции.

Нередки случаи уведомления организаторов игорных заведений лицами, осуществляющими постоянное круглосуточное наблюдение за входом в помещение. Кроме того, организаторами игорных заведений изготавливаются и распространяются среди узкого круга лиц пластиковые карты с электронным чипом, содержащим информацию о владельце карты с его фотографией, без которых вход в игорное заведение чрезвычайно затруднителен.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. №3-ФЗ «О полиции» предоставляет сотрудникам полиции право проникновения в жилые и иные помещения для спасения жизни граждан и их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления; для пресечения преступления; для установления обстоятельств несчастного случая. Таким образом, исходя из буквы закона, при принятии решения о проникновении в помещение сотрудник полиции должен обладать достоверными сведениями:

а) о наличии в помещении лиц, подозреваемых в совершении преступления;

б) о совершении преступления.

Применительно к конкретной ситуации можно исключить случаи спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях, а также нецелесообразно рассматривать установление обстоятельств несчастного случая.

В результате, имея лишь заявление с изложенным, по мнению заявителя, фактом незаконной организации азартных игр, трудно делать вывод о совершении в соответствующем помещении преступления и наличии в нем лиц, подозреваемых в совершении преступления, так как осуществляемые действия могут быть в дальнейшем квалифици-

рованы как административное правонарушение и, как следствие, возникнет вопрос в правомерности проникновения в помещение.

Кроме того, есть ряд обстоятельств, которые подлежат доказыванию в процессе проверки. Например, факт проведения азартных игр, причастность того или иного лица к организации указанной деятельности, наличия азартности в проводимых играх, установление суммы дохода, полученного в результате организации азартных игр. Без проникновения в помещение и без выяснения всех указанных условий невозможно объективно квалифицировать содеянное.

Все эти факторы значительно усложняют проведение проверки по заявлению в кратчайшие сроки и требуют значительного времени, что приводит к продолжению совершения противоправных деяний и в то же время росту критики со стороны заявителя.

Следующим методом проникновения в помещения при выявлении правонарушений, связанных с незаконной организацией и проведением азартных игр, представляется проведение оперативно-разыскных мероприятий. Так, например, работники оперативных подразделений¹ располагают полномочиями в части проведения такого оперативно-разыскного мероприятия, как обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств. При этом, согласно Инструкции о порядке его проведения, оперативный работник, располагающий соответствующими данными, уполномочен провести указанное мероприятие на основании соответствующего распоряжения руководителя. Кроме этого, при наличии информации о возможном оказании силового противодействия в целях обеспечения защиты лиц, оформляющих обследование, в установленном порядке могут быть привлечены подразделения специального назначения органов внутренних дел (ОМОН).

Однако в практических реалиях такой подход не всегда эффективен. Нередки случаи, когда при силовом проникновении сотрудниками органов внутренних дел в помещение организаторы незаконной игровой деятельности полностью обесточивают занимаемое помещение, что значительно усложняет процесс дальнейшего доказывания азартности и получения материальной выгоды. Так, например, сам факт организации азартных игр может стать достоянием гласности лишь исходя из показаний лиц, принимавших участие в осуществле-

¹ Как правило, сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции

нии указанной деятельности, при этом далеко не всегда указанные лица могут дать ключевые показания, на которых будет строиться дальнейшее обвинение. В то же время судебная практика свидетельствует, что показания игроков в качестве доказательства незаконной организации азартных игр зачастую не принимаются¹.

Кроме того, при квалификации совершенного деяния серьезной проблемой является установление с последующим доказыванием факта получения организаторами дохода от незаконной организации азартных игр. Разумеется, это является определяющим признаком субъективной стороны при назначении наказания виновным лицам. При прекращении подачи электропитания получить данные программного обеспечения, установленного на игровом оборудовании, иногда становится невозможным ввиду выхода его из строя. Фактически в нем аккумулирована информация о количестве внесенных денежных средств (кредитов) и размере выданных сумм и кредитов, по которым возможно проведение исследования и подсчета суммы полученного дохода.

Таким образом, несмотря на имеющуюся у сотрудников оперативных подразделений возможность урегулированного ведомственными нормативными актами проникновения в помещения, большинство вопросов в части доказывания ключевых позиций незаконной организации азартных игр остается нерешенными.

Очередным и, пожалуй, наиболее эффективным методом проникновения в помещение при пресечении исследуемых правонарушений, по мнению автора, является проведение так называемой проверочной закупки. В данном случае, оперативный работник под видом посетителя игорного заведения с целью удовлетворения своего азартного желания может беспрепятственно проникнуть в помещение, где проводятся азартные игры. При этом необходимым качеством, которым должен обладать оперуполномоченный, являются определенные познания в области азартных игр, а именно: способы и методы размещения ставок, выбор игрового оборудования, наименование игр и

¹ Сайфуллин Э. В., Султанов У. З. Проблемы формирования гражданского общества в России // Социально-политические науки. – 2012. – № 1. – С. 180–183; Соловьев И. Н. О некоторых вопросах административно-правового противодействия незаконному игорному бизнесу // Административное право и процесс. – 2011. – № 5; Конин В. Н. Обеспечение общественной безопасности как направление деятельности Российской полиции // Административное право и процесс. – 2013. – № 1.

т. п. После того, как правоохранитель определился с выбором оборудования и игрой, администратор зала зачисляет в игровой аппарат денежные средства в виде кредитов, которыми можно распоряжаться в зависимости от условий игры. При этом, исходя из судебной практики, важным и принципиально необходимым условием является получение выигрыша, так как только в этом случае будет доказана азартность проведения подобного рода мероприятий.

В дальнейшем, уже после объявления проверочной закупки, оперативный сотрудник обеспечивает беспрепятственный вход остальным работникам полиции для оформления документов по факту незаконной организации игровой деятельности. В подобных условиях обеспечивается свободный доступ в помещение без спорных вопросов в части нанесения имущественных повреждений. Кроме того, таким способом сотрудникам предоставляется возможность реализовать свои права, касающиеся опроса лиц, находящихся в игорном заведении, установления организаторов незаконной игровой деятельности, получения необходимых документов и материалов, изъятия предметов административного правонарушения и проведения технического исследования для подсчета суммы полученного дохода, от которого в дальнейшем будет зависеть квалификация содеянного в рамках административного или уголовного законодательства.

Таким образом, все вышеперечисленные методы проникновения в игорные заведения с последующим документированием указанной деятельности могут использоваться при противодействии незаконной организации азартных игр. Кроме того, необходимо отметить, что оперативно-служебная работа в этом направлении должна проводиться постоянно и с использованием всех имеющихся у сотрудников полиции законных инструментов, учитывая общественную опасность рассматриваемых правонарушений и преступлений. При этом, принимая во внимание высокую степень латентности, на наш взгляд, наиболее эффективным методом противодействия является проведение полного комплекса оперативно-разыскных мероприятий, предусмотренных законодательством об оперативно-разыскной деятельности.

Криминологическая обоснованность Федерального закона «О полиции»

С. В. Иванцов¹

В Указе Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» указано, что обеспечение государственной и общественной безопасности осуществляется путем «...повышения эффективности деятельности правоохранительных органов и специальных служб, органов государственного контроля (надзора), совершенствования единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений... разработки и использования специальных мер, направленных на снижение уровня криминализации общественных отношений»². Это предполагает применение адекватных и системных мер, направленных на противодействие распространению преступности, разрушение ее системного качества и, соответственно, минимизацию ее общественно опасных, также обладающих системными характеристиками последствий.

Между тем именно качественные изменения преступности, распространение и укрепление ее организованных форм неизбежно и обоснованно продолжают привлекать внимание всех, без исключения, наук криминального цикла. Здесь следует подчеркнуть особо теоретическую и практическую значимость исследований преступности, имеющих своим предметом познание обратного процесса – влияния самой преступности на общество, что в современной правовой литературе лишь констатируется, не находя пока глубокой научной аргументации.

Традиционным для российской криминологической науки является понимание преступности как относительно массового социально-правового исторически изменчивого негативного явления, имеющего уголовно-правовой характер и слагающегося из всей совокупности преступлений, совершаемых на определенной территории в определенный период времени. В конце 1980–1990-х годов в криминологии

¹ Профессор кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор. © Иванцов С. В., 2016.

² Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2016. – № 1 (ч. II), ст. 212.

все более стал утверждаться взгляд, согласно которому преступность носит системно-структурный характер, а в определениях преступности отмечалось, что преступность – это сложная совокупность, целостная совокупность преступлений, а не простая их арифметическая сумма¹.

В этой совокупности преступления определенным образом взаимосвязаны. Используется и другое, более точное понятие – «система преступлений». Следовательно, сама преступность рассматривается «не как механическое множество, а целостная совокупность, система преступлений, которая имеет определенные системные свойства, т. е. устойчивые взаимозависимости преступлений внутри целостности и между ней и другими социальными явлениями»². Г. А. Аванесов отмечал, что для данного явления характерен комплекс взаимосвязанных элементов. Элементами признаются и отдельные преступления, и виды преступности. По отношению к последней они выступают в качестве подсистем³.

Представленная точка зрения представляется наиболее правильной и универсальной. Именно в результате того, что преступность представляет собой определенную систему взаимосвязанных элементов, она обладает относительной самостоятельностью, а также такими качественными и количественными характеристиками, которые не свойственны отдельным ее элементам.

Таким образом, объективный научный подход к проблеме преступности основан и на том, что преступность – это не просто сумма преступлений фактически совершенных, т. е. деяний оказавшихся включенными в действующий УК РФ, а естественная и неизбежная социальная болезнь любого общества – «социальная патология». По существу, преступность – это негативная социальная система и органическая часть более широкой социальной категории – негативно отклоняющегося или девиантного поведения.

При этом уголовный закон является не более чем индикатором, позволяющим фиксировать с некоторой степенью точности масштабы и характеристики социальной системы – преступности как части

¹ Криминология / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010.

² Криминология / под ред. Н. Ф. Кузнецовой и Г. М. Миньковского. М., 2004. С. 63.

³ Криминология / под общ. ред. А. И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 87.

этой самой девиантности. Иными словами, на основе уголовного закона невозможно достаточно объективно охарактеризовать преступность уже потому, что круг преступных деяний со временем изменяется (декриминализируется или криминализируется)¹. Таким образом, количественные и качественные показатели преступности изменяются законодателем, хотя совершенно ясно, что реальные характеристики преступности как объективно существующего социального процесса от законодательной деятельности непосредственно не зависят, и никакие законы не могут сами по себе воздействовать на него. В этой связи как никогда является актуальной позиция профессора Г. А. Аванесова в отношении необходимости формирования особого системного подхода к обеспечению социально-правового контроля над преступностью, включающего обоснованность деятельности различных правоохранительных структур².

В деятельности правоохранительных органов, в особенности органов внутренних дел, такая системность должна обеспечить разработку и реализацию комплексных мер эффективного предупреждения преступности, обеспечиваемых системной научно обоснованной информацией о состоянии преступности и правоохранительных приоритетах, реализация которых способна нейтрализовать внешние и внутренние факторы эскалации этого антиобщественного явления, минимизировать его криминальные последствия. Формирование такой системы возможно только на основе системного криминологического знания о проблеме преступности. И вот как раз такая система, осно-

¹ Гринько С. Д. История развития уголовного законодательства об ответственности за преступления против национальной безопасности России // История государства и права. – 2008. – № 5. – С. 15–17; Чхвимиани Э. Ж. Развитие уголовного законодательства об ответственности за вымогательство в истории России // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2010. – № 3. – С. 39–42; Кокорев В. Г. Историческая ретроспектива уголовно-правовой ответственности за нарушение права на свободу совести и вероисповеданий // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика : материалы III Международной научно-практической конференции (16–17 апреля 2014 г.). Тамбов : ИД ТГУ им. Г.Р. Державина, 2014. С. 240–251; Бородин А. В. Развитие уголовно-правовой ответственности в России за преступления против культурных ценностей // Социально-экономические явления и процессы. – 2015. – № 11. – С. 176–181.

² Аванесов Г. А. Криминология и социальная профилактика. М. : Акад. МВД СССР, 1980. С. 45.

ванная на криминологических познаниях преступности, предопределяет законодательную основу деятельности по предупреждению преступности. Федеральный закон «О полиции», применительно к органам внутренних дел, и является основой такой деятельности.

Федеральный закон «О полиции»¹, вступивший в силу с 1 марта 2011 года и заменивший Закон о милиции², стал логическим завершением реформирования Министерства внутренних дел России в 2009–2011 годах с целью повышения эффективности правоохранительных органов России, борьбы с коррупцией и улучшения имиджа правоохранительных органов.

Впрочем, первые шаги к реформам были сделаны в конце 2009 года, когда после ряда громких преступлений, совершенных сотрудниками ОВД, к теме о необходимости изменений «милицейского» законодательства было привлечено значительное общественное внимание. 24 декабря 2009 года Президент России подписал Указ «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»³, 6 августа 2010 года на совещании по вопросам реформирования МВД Президентом России было предложено предоставить законопроект «О полиции» для всеобщего обсуждения в Интернете, который уже на следующий день появился в открытом доступе с возможностью комментирования.

В уникальном для России онлайн обсуждении законопроекта «О полиции» приняло участие около 5 млн чел. В результате законопроекта, по сравнению с первоначальным видом, претерпел значительные изменения, связанные с полномочиями новой структуры.

В частности, были исключены положения о том, что полицейские могут беспрепятственно проникать в помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территории, земельные участки и в помещения, занимаемые общественными объединениями и организациями, а также вызывавшая наибольшую критику «презумпция законности» полиции (например, требования сотрудника полиции, об-

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

² Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16, ст. 503.

³ Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 52 (ч. 1), ст. 6536.

ращенные к гражданам и должностным лицам, и предпринимаемые им действия считаются законными до тех пор, пока в предусмотренном законом порядке не будет установлено иное).

Закон содержит 11 глав, в том числе новые статьи, которые отсутствовали в законе «О милиции»: ст. 8 «Об открытости и публичности» и ст. 9 «Обеспечение общественного доверия и поддержки граждан». Вместе с тем, в отличие от закона «О милиции» в законе «О полиции» нет положений о социальной защите сотрудников МВД России. В связи с принятием Закона проведена внеочередная переаттестация всех сотрудников внутренних дел. Сотрудники МВД России, отказавшиеся от прохождения переаттестации либо ее не сдавшие, были уволены с государственной службы. Также были активные попытки препятствовать «продвижению» закона (например, относительно переименования милиции в полицию), однако закон все же был принят в первоначальном смысле и уже более пяти лет новых нареканий относительно переименования не вызывает.

Закон, как и предполагалось, с течением времени потребовал введения некоторых изменений. Это связано сразу с несколькими факторами, каждый из которых может считаться первостепенным. К ним можно отнести определенную «недоработку» некоторых статей, изменения в экономической ситуации и санкции, и еще многое другое.

Следует констатировать, что в процессе разработки поправок в закон были учтены не только предложения органов власти различных регионов страны и российских ветеранов МВД, но и пожелания всевозможных общественных организаций, а также рядовых россиян. В большинстве статей закона, которых коснулись изменения, описаны действия сотрудников полиции при ограничении прав и свобод граждан, слово «обязан» заменено на слово «должен», что говорит о значительном расширении прав представителей органов правопорядка.

При этом нельзя не учесть, что у полицейских появились и новые обязанности, среди которых можно выделить такие, как обязательное сообщение родственникам пострадавшего о том, куда именно он отправлен. Также серьезно расширен и круг лиц, которым имеет право позвонить гражданин в случае его задержания. Значительно расширены права сотрудников полиции и в отношении применения оружия. Согласно поправкам полицейские имеют право открывать огонь на поражение без каких-либо предупреждений в случае необходимости предотвращения террористического акта, отражения вооруженного

нападения на важные объекты и объекты органов государственной власти, а также освобождения заложников.

Серьезно расширены права полицейских в части «вторжения» в частную жизнь граждан. Теперь представители полиции могут досматривать самих граждан и их вещи не только при наличии информации о том, что у них наличествуют оружие или наркотики, но и в том случае, если у них есть основание – это предполагать. В случаях, когда жизни и здоровью граждан угрожает опасность, в целях их спасения полицейские получили право на проникновение в жилые помещения и на территорию земельных участков в отсутствии их собственников.

В заключение следует отметить, что Федеральный закон «О полиции» на сегодняшний день является основным правовым документом, позволяющим с относительной определенностью утверждать, что системному по своей сути явлению преступности противопоставлена оптимальная на сегодняшний день система целенаправленного правоохранительного контроля, в основу которого положена предупредительная деятельность, определяемая целями, задачами и функциями органами внутренних дел.

Место и роль полиции в профилактике, выявлении и раскрытии преступлений

И. А. Попов¹

Как известно, основной объем работы по профилактике, выявлению и раскрытию преступлений в органах внутренних дел осуществляют сотрудники полиции. Говоря о показателях их работы за 2013–2015 годы, можно отметить следующее:

1) в 2013 г. всего по России было зарегистрировано 1 985 559 преступлений, из которых в суд направлено 823 720 уголовных дел (раскрываемость – 41,5 %);

2) в 2014 году зарегистрировано 1 949 912 уголовных дел (снижение на 36 647 преступлений, раскрываемость – 37,6 %);

¹ Главный научный сотрудник НИЦ № 5 ВНИИ МВД России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный работник МВД России. © Попов И. А., 2016.

3) в 2015 году зарегистрировано 2 352 98 уголовных дел (рост на 402 186 преступлений, (раскрываемость – 54,7 %) (с Республикой Крым – зарегистрировано 2 388, раскрываемость 54,5 %)¹.

Несмотря на незначительный удельный рост показателей раскрываемости преступлений за последние три года, указанные выше статистические показатели раскрываемости преступлений остаются на низком уровне, что свидетельствует об отсутствии надлежащего уровня правового и организационного обеспечения их раскрытия и расследования, а также эффективной системы их профилактики.

Важную роль в профилактике преступлений играет уголовно-процессуальная деятельность органов предварительного расследования. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 73 УПК РФ при производстве по уголовному делу подлежат доказыванию, в том числе, обстоятельства, способствовавшие совершению преступлений.

Как свидетельствует практика расследования преступлений в органах внутренних дел Российской Федерации, следователи и дознаватели, как правило, принимая профилактической меры, ограничиваются направлением в соответствующие организации, в которых работал обвиняемый, представления с предложением рассмотреть их на собрании коллектива работников. При этом причины и условия, способствовавшие его совершению, не всегда глубоко изучаются и предлагаемые профилактические мероприятия, как правило, не дают желаемого результата.

Анализ оперативно-разыскной практики позволяет сформулировать вывод о том, что одной эффективных превентивных мер предупреждения преступности является осуществление сотрудниками оперативных подразделений соответствующих профилактических мероприятий в рамках осуществления оперативно-разыскной деятельности в соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. от 29.06.2015).

Сотрудники полиции также уделяют большое внимание профилактике преступлений несовершеннолетних, для чего проводятся лекции, индивидуальные беседы в общеобразовательных школах, профессиональных училищах.

¹ Единый отчет о преступности за январь–декабрь 2013–2015 гг. Следственного департамента МВД России.

Задачами полиции общественной безопасности являются: обеспечение безопасности личности, общественной безопасности; охрана собственности и общественного порядка; выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие некоторых видов преступлений; розыск лиц; оказание содействия криминальной полиции.

В состав полиции общественной безопасности входят: подразделения дознания; участковых уполномоченных полиции, уполномоченных по делам несовершеннолетних; уполномоченных по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка, в сфере исполнения административного законодательства; патрульно-постовая служба; органы вневедомственной охраны; государственная инспекция безопасности дорожного движения и др.

Задачами криминальной полиции являются: предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений (по большей части тяжких и особо тяжких), розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, лиц без вести пропавших. Сотрудники криминальной полиции также осуществляют борьбу с организованной преступностью.

Полиция общественной безопасности и криминальная полиция являются органами дознания. В обеих категориях могут существовать отдельные подразделения полиции для охраны особо важных и режимных объектов, закрытых административно-территориальных образований, на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Важное значение в предупреждении преступлений несовершеннолетних имеют положения Федерального закона от 24 июня 1999 г. 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 23.11.2015).

В соответствии со ст. 11 указанного выше Федерального закона Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав в пределах своей компетенции:

- 1) обеспечивают осуществление мер по защите и восстановлению прав и законных интересов несовершеннолетних, защите их от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации; выявляют и устраняют причины и условия, способствующие безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних;

2) подготавливают совместно с соответствующими органами или учреждениями материалы, представляемые в суд, по вопросам, связанным с содержанием несовершеннолетних в специальных учебно-воспитательных учреждениях закрытого типа, а также по иным вопросам, предусмотренным законодательством Российской Федерации;

3) рассматривают представления органа, осуществляющего управление в сфере образования, об исключении несовершеннолетних, не получивших общего образования, из образовательной организации и по другим вопросам их обучения в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»;

4) обеспечивают оказание помощи в трудовом и бытовом устройстве несовершеннолетних, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы либо вернувшихся из специальных учебно-воспитательных учреждений, содействие в определении форм устройства других несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, а также осуществление иных функций по социальной реабилитации несовершеннолетних, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

5) применяют меры воздействия в отношении несовершеннолетних, их родителей или иных законных представителей в случаях и порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации;

6) подготавливают и направляют в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и (или) органы местного самоуправления в порядке, установленном законодательством субъекта Российской Федерации, отчеты о работе по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) на территории соответствующего муниципального образования.

Органы внутренних дел в пределах своей компетенции также осуществляют деятельность по предупреждению правонарушений несовершеннолетних в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Говоря об особенностях деятельности подразделения по делам несовершеннолетних, следует отметить, что она основывается на принципах законности, демократизма, гуманного обращения с несовер-

шеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления, общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

К нормативным правовым актам, регламентирующим порядок деятельности подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, относятся: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 13.07.2015, с изм. от 14.12.2015), Федеральный Закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 23.11.2015), приказ МВД России от 26 мая 2000 г. № 569 «Об утверждении Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел» (в ред. от 06.04.2007); Федеральный закон от 24 июня 1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 23.11.2015).

К функциям подразделения по делам несовершеннолетних органов внутренних дел можно отнести:

1. Проведение индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних, употребляющих наркотические средства или психотропные вещества без назначения врача либо употребляющих одурманивающие вещества, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе; совершивших правонарушение, повлекшее применение меры административного взыскания; совершивших правонарушение до достижения возраста, с которого наступает административная ответственность; освобожденных от уголовной ответственности вследствие акта об амнистии или в связи с изменением обстановки, а также в случаях, когда признано, что исправление несовершеннолетнего может быть достигнуто путем применения принудительных мер воспитательного воздействия; освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы и др.

2. Выявление лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступления и (или) антиобщественных действий или совершающих в отношении несовершеннолетних другие противоправные

деяния, а также родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и должностных лиц, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих свои обязанности по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних, и в установленном порядке вносят предложения о применении к ним мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.

3. Осуществление в пределах своей компетенции мер по выявлению несовершеннолетних, объявленных в розыск, а также несовершеннолетних, нуждающихся в помощи государства, и в установленном порядке направляют таких лиц в соответствующие органы или учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних либо в иные учреждения.

4. Рассмотрение в установленном порядке заявления и сообщения об административных правонарушениях несовершеннолетних, общественно опасных деяниях несовершеннолетних, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, а также о неисполнении или ненадлежащем исполнении их родителями или иными законными представителями либо должностными лицами обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию несовершеннолетних.

5. Участие в подготовке материалов в отношении лиц, указанных в п. 2 ст. 22 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (в ред. от 23.11.2015), для рассмотрения возможности их помещения в центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей органов внутренних дел.

6. Участие в подготовке материалов, необходимых для внесения в суд предложений о применении к несовершеннолетним, их родителям или иным законным представителям мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

7. Внесение в уголовно-исполнительные инспекции предложений о применении к несовершеннолетним, контроль за поведением которых осуществляют указанные учреждения, мер воздействия, предусмотренных законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

8. Информирование заинтересованных органов и учреждений о безнадзорности, правонарушениях и об антиобщественных действиях несовершеннолетних, о причинах и условиях, этому способствующих.

9. Принятие участия в установленном порядке в уведомлении родителей или иных законных представителей несовершеннолетних о доставлении несовершеннолетних в подразделения органов внутренних дел в связи с их безнадзорностью, беспризорностью, совершением ими правонарушения или антиобщественных действий.

**Соблюдение и уважение прав и свобод человека
и гражданина в системе основополагающих
принципов деятельности полиции**

О. О. Небратенко¹

Центральным звеном в системе органов внутренних дел, реализующим правоохранительную функцию, является полиция. Согласно ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. «О полиции» (ред. от 13.07.2015) полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. Ключевым направлением деятельности полиции является защита личности, общества, государства от противоправных посягательств. Не случайно законодатель в числе основополагающих принципов деятельности полиции называет принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5). Особое место данного принципа предопределено тем, что в Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Кроме того, деятельность полиции связана с применением принуждения, она может сопровождаться ограничением прав и свобод человека и гражданина, отсюда особая значимость, которая придается законодателем общеправовому принципу уважения и соблюдения

¹ Доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин Ростовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук, доцент. © Небратенко О. О., 2016.

прав и свобод человека и гражданина применительно к деятельности полиции.

По сравнению с положениями ст. 3 («Принципы деятельности милиции») и ст. 5 («Деятельность милиции и права граждан») Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», содержащими нормы, отдаленно напоминающие обозначенный в ст. 5 Закона «О полиции» принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, можно сделать вывод о более подробной детализации правовых предписаний, сосредоточенных в комментируемой статье, призванных гарантировать реализацию данного принципа в повседневной деятельности полиции. В Законе о милиции принципы деятельности милиции лишь перечислялись. Так, в ч. 1 ст. 3 было определено, что деятельность милиции строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности. Положения, составляющие содержание принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ч. 1–7 ст. 5 Закона «О милиции») носят во многом собирательный характер, правовой основой является Конституция Российской Федерации (ч. 2 ст. 21, ч. 1 ст. 24 и др.), согласно которой «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию», а также «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются», международные нормы¹. Собирательный характер анализируемого принципа проявляется также в закреплении предписаний, с одной стороны, раскрывающих суть почтительного, вежливого обращения к гражданам как составной части уважения прав и свобод человека и гражданина, с другой – позволяющих гражданам точно знать, кто из сотрудников полиции нарушил их права (ч. 4 ст. 5).

Уважение прав и свобод человека и гражданина – это прежде всего внимательное, почтительное к ним отношение, основанное не просто на признании их ценности и важности для функционирования гражданского общества и цивилизованного государства, но и на реальном соблюдении закрепленных в национальном законодательстве прав и свобод, причем не только законопослушных лиц, но и тех, кто преступил закон или подозревается в этом. Речь в первую очередь

¹ Статья 5 Декларации о защите всех лиц от пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания : принятой Резолюцией 3452 (XXX) Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1975 г. // Справочно-правовая система «КосультантПлюс».

идет о правах и свободах человека и гражданина, предусмотренных Конституцией Российской Федерации.

Все перечисленные в Законе о полиции принципы непосредственно или опосредованно направлены на обеспечение и защиту прав и свобод человека и гражданина, касаются различных их аспектов.

Среди таких ориентиров деятельности полиции следует назвать принцип беспристрастности (ст. 7), находящийся в полном согласии с международно-правовыми нормами, предписывающий защищать права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; принцип открытости и публичности как предоставляющий возможность всем заинтересованным лицам знакомиться с содержанием принятых органами внутренних дел решениями и документами и т. п. (ст. 8). Одним из важнейших является не имеющий аналогов в «милицейском законодательстве» принцип общественного доверия и поддержки граждан (ст. 9), требующий обоснованных и понятных для граждан действий сотрудников полиции, восстановления нарушенных сотрудником полиции прав и свобод лиц, в частности, путем принесения извинений и опровержения в той же форме, в какой они были преданы огласке, а также предполагающий проведение мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

Последнее представляет собой проявление реализации общественного контроля как действенного средства механизма конституционно-правовой защиты прав и свобод человека и гражданина. Специфика общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и за содействием лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе раскрывается в Федеральном законе от 10 июня 2008 г. «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 28.11.2015). Принципами осуществления данного вида общественного контроля провозглашаются приоритет прав человека, добровольность, равноправие, объективность и законность.

Так, доверие граждан к полиции оценивается различными фондами и общественными организациями. Согласно всероссийскому опросу, проводимому Всероссийским центром изучения общественного мнения (ВЦИОМ) 31 октября – 1 ноября 2015 года в 46 субъектах, 130 населенных пунктах Российской Федерации, на вопрос, доверяют ли они сотрудникам полиции своего региона, «определенно доверяю» ответили 12 % граждан (в 2012 г. таких было 3 %), «скорее доверяю» ответили 32 % опрошенных (в 2012 г. – 32 %), «скорее не доверяю» – 23 % (в 2012 г. – 40 %) и «определенно не доверяю» – 23 % (21 % в 2012 г.)¹. То есть уровень доверия к сотрудникам полиции своего региона несколько повысился – 46 % в 2015 году против 35 % в 2012 году. Уже начиная с 2013 года, этот уровень близок к 50 %. Хотя эти цифры еще далеки от советского доперестроечного времени, они представляются достаточно высокими по сравнению с уровнем доверия населения начала 2000 годов.

Некоторые нормы, формулируемые как принципы деятельности полиции, могут быть отнесены к гарантиям обеспечения прав и свобод человека и гражданина, вовлеченных в сферу деятельности полиции. Это, например, запрет прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению (п. 3 ст. 5); обязанность информирования гражданина о своей должности, звании, фамилии и обязанность предъявить по требованию гражданина служебное удостоверение (подп. 1 п. 4 ст. 5); запрет разглашения сведений о частной жизни граждан (п. 6 ст. 5); обязанность обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено федеральным законом (п. 7 ст. 5). Ряд специальных гарантий содержит Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»²: проявление уважения, вежливости, тактичности по отношению к гражданам, оказанием им в пределах служебных полномочий содействия в реализации их прав и свобод (п. 3 ч. 1 ст. 13); запрет на оказание предпочтения каким-либо политическим партиям, другим общественным объединениям, религиозным и иным организациям, профессиональным или социальным группам, гражданам (п. 4 ч. 1 ст. 13); уважение к национальным обычаям и традициям,

¹ Полиция: вчера и сегодня. Пресс-выпуск № 2969 // URL: <http://wciom.ru/index.php?id=236&uid=115453> (дата обращения: 21.02.2016).

² Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

учет культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, не допускать действий, нарушающих межнациональное и межконфессиональное согласие (п. 6 ч. 1 ст. 13).

Реформирование органов внутренних дел одной из задач имело установление тесного взаимодействия полиции с формирующимися в стране институтами гражданского общества и гражданами с целью обеспечения правопорядка.

Полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан.

Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел, по справедливому утверждению профессора В. И. Майорова,¹ предполагает проведение постоянного мониторинга общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества путем:

1) привлечения граждан и общественных объединений к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности;

2) участия в разработке и рассмотрении концепций, программ, инициатив общественных объединений и граждан по наиболее актуальным вопросам деятельности полиции;

3) проведения общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции;

4) обсуждения вопросов, касающихся деятельности полиции, в средствах массовой информации;

5) осуществления общественного контроля за деятельностью полиции осуществлять решения наиболее важных вопросов деятельности полиции.

Перечисленные задачи легко выводятся из содержания ст. 9 Закона о полиции. В связи с их существованием критериями эффективности деятельности органов внутренних дел, как верно отмечает профессор А.С. Дугенец, становятся не только количественные характеристики, но и качественные².

¹ Майоров В. И. Деятельность полиции с ориентацией на общественность // Административное право и процесс. – 2015. – № 5.

² Дугенец А. С. О результатах мониторинга как составляющей применения Федерального закона «О полиции» // Полиция – новый инструмент современной государственной правоохранительной системы : материалы Всероссийской научно-практической конференции. Омск: Омская академия МВД России, 2012.

Подводя итоги вышеизложенному следует сказать, что Закон О полиции не только называет принципы деятельности полиции, но и раскрывает их содержание. Все они непосредственно или опосредованно способствуют реализации основополагающего принципа деятельности полиции, «открывающего» всю систему принципов, – соблюдению и уважению прав и свобод человека и гражданина. Данный принцип и вся система принципов должны рассматриваться и уже во многом воспринимаются общественностью в качестве целевой установки работы современного полицейского.

**Учет общественного мнения в системе оценки
деятельности органов внутренних дел: современное
состояние и перспективы развития**

*К. Д. Рыдченко¹
М. В. Крицкая²*

Эффективное использование общественного мнения в качестве критерия оценки деятельности полиции требует сочетания двух условий: заинтересованности общества в высказывании объективного мнения и действенной системы учета высказанной оценки. В настоящей статье мы хотели бы обратить внимание на вторую составляющую. Действующий с 1 января 2014 г. приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации»³ определяет, что комплексная оценка складывается следующих факторов:

- 1) вневедомственная оценка деятельности, основанная на использовании социологической и иной информации, отражающая мнение населения о деятельности территориального органа МВД России;
- 2) ведомственная оценка, включающая в себя экспертную оценку и оценку по статистическим показателям.

¹ Старший преподаватель кафедры административной деятельности ОВД Воронежского института МВД России, кандидат юридических наук. © Рыдченко К. Д., 2016.

² Адъюнкт кафедры административного права Воронежского института МВД России. © Крицкая М. И., 2016.

³ Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации». Официально опубликован не был.

Примечательно, что комплексная оценка рассчитывается по Методике Правительства Российской Федерации¹ посредством суммы итоговой ведомственной оценки и итоговой вневедомственной оценки, имеющих коэффициенты относительной значимости соответственно 0,8 и 0,2. То есть ведомственная оценка в четыре раза весомее общественной оценки деятельности территориальных органов внутренних дел.

Показатели вневедомственной оценки территориальных и линейных органов внутренних дел имеют, что логично, некоторые отличия. Сами критерии оценки приведены в таблице.

№ п/п	Показатели		Характеристика показателя
	Линейные ОВД (на транспорте)	Территориальные ОВД	
1	2	3	4
1	Уверенность граждан в защищенности своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	Уверенность граждан в защищенности (безопасности) своих личных и имущественных интересов от преступных посягательств (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	Положительный
2	Количество жалоб, поступивших в адрес МВД России и его руководства (на 100 тыс. чел. пассажиропотока)	Количество жалоб, поступивших в адрес МВД России и его руководства (на 100 тыс. населения)	Отрицательный
3	Оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет (доля материалов негативного содержания от общего количества материалов)	Оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет (доля материалов негативного содержания от общего количества материалов)	Отрицательный
4	Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг	Уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных услуг	Положительный
5		Уровень доверия к ОВД в обеспечении личной и имущественной безопасности (доля выражающих доверие от общего числа опрошенных)	Положительный

¹ Постановление Правительства России от 3 ноября 2012 г. № 1142 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 г. № 1199 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2012. – № 46, ст. 6350.

№ п/п	Показатели		Характеристика показателя
	Линейные ОВД (на транспорте)	Территориальные ОВД	
1	2	3	4
6		Оценка эффективности деятельности ОВД как государственного органа по защите интересов граждан (доля положительных оценок в числе опрошенных граждан)	Положительный
7		Уровень виктимизации (доля граждан, подвергшихся противоправным посягательствам, от числа опрошенных)	Отрицательный

На результатах непосредственного опроса общественного мнения основываются только оценки показателей № 1, 5–7. Подобное положение вещей практически выводит линейные органы внутренних дел из-под общественной оценки их деятельности, так как работа сотрудников этих органов оценивается обществом лишь с позиции защищенности личных и имущественных интересов граждан от преступных посягательств. Широта этой формулировки, а также использование слова «уверенность» позволяют нам предположить низкую объективность получаемой в результате ответа на подобный вопрос информации. Состояние уверенности в защищенности – субъективное ощущение, которое может и не соответствовать действительности либо причина такой уверенности не будет связана с работой полиции. Помимо того, в рамках одного показателя объединены личные и имущественные интересы, преступные посягательства на которые имеют различный мотив и криминологическую характеристику. Защищенность жизни и здоровья с одной стороны и имущества, с другой – должны, на наш взгляд, оцениваться в рамках отдельных показателей вневедомственного контроля. Для территориальных органов именно такой подход обеспечивается наличием показателей № 5–7, что, с одной стороны, оценивается положительно, однако, с другой – следует говорить о фактической «двойной регистрации» одного и того же состояния.

Далее следует обратить внимание на два арифметических показателя № 2 и 3 таблицы. Количество поступивших жалоб, безусловно, должно учитываться в рамках общественной оценки, однако сравнение общего числа жалоб за текущий год с показателями за аналогичный период прошлого года нам представляется достаточно спорным. В первую очередь это связано с уровнем правовой культуры и право-

сознания граждан. Чем они выше, тем чаще граждане прибегают к процедуре обжалования решений должностных лиц органов внутренних дел. Таким образом, положительных результатов по данному показателю можно достичь не только посредством поступательного разрешения остросоциальных противоречий между гражданами и полицией, но и через развитие правового нигилизма у населения. Следует иметь в виду, что регистрация количества жалоб и количества заявленных преступлений – схожие по алгоритму образования категории, что позволяет говорить о латентном обжаловании – это те обращения граждан о неправомерных, с их точки зрения, действиях сотрудников органов внутренних дел, которые были укрыты либо не были направлены из-за неверия граждан в реальную их эффективность. Научных исследований относительно латентного обжалования нет, однако мы можем провести аналогию с латентной преступностью, которая, по мнению криминологов, может превышать зарегистрированные показатели более чем в 50 раз¹. Таким образом, реальное количество подаваемых в МВД России жалоб может быть увеличено вплоть до 50 раз при росте доверия к полиции и повышении правовой культуры граждан. Можно ли в этом контексте назвать увеличение количества жалоб негативным, деструктивным для общества и государства фактором? Вряд ли.

Помимо того, вызывает некоторое недоумение тот факт, что в рамках оценки учитываются только случаи апелляции только к должностным лицам органов внутренних дел. Каждый гражданин вправе свободно выбирать в каком порядке обжаловать решение должностного лица полиции: в административном или судебном. Более того, административный порядок обжалования предусматривает возможность обращения не только к вышестоящему руководителю ОВД, но и в прокуратуру. Игнорирование учета этих фактов нам представляется несправедливым. Полагаем, при оценке деятельности территориальных ОВД речь должна вестись о процентном соотношении между количеством поданных жалоб на действия должностных лиц полиции в судебном и административном порядке и количеством жалоб, при рассмотрении которых были выявлены нарушения законности со стороны сотрудников полиции.

¹ Иншаков С. М. Латентная преступность в Российской Федерации: перспективы исследования // Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности. URL: <http://sartraccc.ru> (дата обращения: 01.02.2016).

Еще более дискуссионной является оценка деятельности ОВД по материалам, размещенным в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети Интернет. Вновь на первый взгляд данный критерий вполне обоснован и уместен, однако наличие ведомственных СМИ и средств массовой коммуникации дает возможность корректировать рассматриваемый показатель не через снижение критически настроенных субъектов информирования, а посредством массового «вброса» положительно оценивающих работу полиции публикаций. Помимо того, интересным представляется процесс определения единицы исчисления по рассматриваемому критерию. Можно ли сравнивать между собой, например, положительную статью на 50 строк в газете о сельском участковом и двухчасовой документальный фильм-расследование о коррупционных проявлениях в полиции? А как нам оценить «труд» интернет-блоггеров, чья деятельность недавно была приравнена к деятельности СМИ? Можно ли отнести к самостоятельному материалу 140-символьное сообщение в микроблоге «Twitter»? Если да, то объективность рассматриваемого критерия будет полностью дискредитирована.

Наконец, внимания заслуживает и деятельность органов внутренних дел в сфере предоставления государственных услуг. На сегодняшний день МВД России предоставляет 36 государственных услуг, из них 29 связаны с оборотом оружия, лицензированием частной детективной и охранной деятельности, из них 7 – юридическим лицам. Остальные 7 государственных услуг достаточно узкоспециальны. Например, вряд ли можно утверждать, что проставление апостиля, выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и проведение добровольной государственной дактилоскопической регистрации являются широко применяемыми услугами, позволяющими поставить удовлетворенность от их предоставления в один ряд с общественной оценкой защищенности жизни и здоровья. Полагаем, качество предоставления государственных услуг должно учитываться при оценке деятельности территориальных органов внутренних дел, однако для этого показателя необходимо установить понижающий коэффициент, дабы объективизировать итоговую вневедомственную оценку.

Несмотря на высказанные критические замечания, следует констатировать поступательное развитие системы оценки деятельности полиции посредством общественного мнения, опирающееся на принципы гуманизма и демократии. Такое заключение обосновывается ретроспективным изучением алгоритмов оценки деятельности по-

стрекформенной полиции. Например, утративший силу Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности ОВД РФ, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования»¹ устанавливал систему, при которой «общественное мнение» выступало одним из десяти критериев оценки деятельности ОВД с минимальным коэффициентом влияния – единицей. Безусловно, когда максимальный суммарный коэффициент критерия «раскрытие преступлений» составляет 24, а «общественное мнение» – 1, говорить о значимости этого критерия не приходилось. Вместе с тем, следует отметить необходимость совершенствования системы вневедомственной оценки деятельности органов внутренних дел, в том числе посредством учета высказанных в настоящей статье замечаний.

Понятие, сущность и содержание административной деятельности полиции в системе правоохранительной деятельности

Н. С. Куликова²

В связи с тем, что в законодательстве отсутствует какое-либо определение административной деятельности полиции, его необходимо выводить логическим путем. Если рассуждать строго формально, при этом учитывать, что полиция является частью системы органов внутренних дел, которые в свою очередь являются системой, относимой к федеральной власти, то любая деятельность полиции, осуществляемая в рамках предоставленных ей законом полномочий, является административной. Однако это было бы явно слишком смелым логическим допущением.

Как отмечает В. В. Кардашевский, «реализуя основные функции органов внутренних дел, полиция осуществляет оперативно-разыскную, уголовно-процессуальную и административную деятельность. Несмотря на их тесную взаимосвязь, каждый из этих видов деятельности имеет свое назначение и способ осуществления. В рам-

¹ Приказ МВД России от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности ОВД РФ, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного расследования» (утратил силу). Официально опубликован не был.

² Адъюнкт кафедры административного права Воронежского института МВД России. © Куликова Н. С., 2016.

ках дисциплины «Административная деятельность полиции» рассматриваются вопросы реализации полицией основных функций органов внутренних дел административно-правовыми способами»¹. Легко заметить, что ключевым понятием в данном научном суждении является категория «административно-правовой способ», которая также нигде не раскрывается.

Обратимся к мнению других авторов аналогичных работ. Как полагает С. С. Купреев, «в процессе своей деятельности органы внутренних дел (полиции) осуществляют значительное количество административных функций, при реализации которых они в соответствии со своей компетенцией вступают в особые правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами. Характер административных функций, реализуемых органами внутренних дел, обусловлен перечнем направлений деятельности полиции, установленным Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»². В частности, в компетенцию полиции входят: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства в области частной детективной(сыскной) и охранной деятельности. Административные функции органов внутренних дел (полиции) реализуются в рамках их административной деятельности, которая наряду с уголовно-процессуальной, оперативно-розыскной деятельностью относится к числу наиболее важных и емких по содержанию видов деятельности»³.

Анализ данного суждения показывает, что все значительно сложнее. Во-первых, в данном случае органы внутренних дел как государственный орган смешиваются с полицией, хотя очевидно, что эти по-

¹ Административная деятельность полиции / под ред. Ю.Н. Демидова. М. : Юнити-Дана, 2014. С. 6.

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Административная деятельность ОВД / под ред. М. В. Костенникова, А. В. Куракина. М. : Юрайт. 2014. С. 22.

нения соотносятся друг с другом, как общее и частное, и полной аналогии между ними быть не может. Во-вторых, административная деятельность выделяется путем вычленения из других видов деятельности органов внутренних дел, а именно уголовно-процессуальной и оперативно-разыскной, что в общем-то в достаточной мере условно. Попробуем разобраться в этом вопросе поглубже.

Начнем с уголовно-процессуальной деятельности. В большинстве случаев полиция участвует в уголовно-процессуальной деятельности либо на этапе раскрытия преступления (проведение оперативно-разыскных мероприятий по выявлению факта преступления либо личности преступника), либо в случае, когда должностные лица полиции осуществляют предварительное расследование в форме дознания. Сделаем пока акцент на последнем виде деятельности. Как следует из положений п. 8 ст. 3 УПК РФ¹, дознание является формой предварительного расследования, осуществляемого дознавателем (следователем), по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно. Если преступление тяжкое, то расследование должно вести специально уполномоченное лицо – следователь, к статусу которого предъявляются определенные требования. Если преступление менее тяжкое, то предварительное расследование может осуществлять более широкий спектр должностных лиц. В полиции в качестве дознавателя может выступать большое число должностных лиц, имеющих специальные звания среднего и старшего начальствующего состава, а в некоторых случаях – и младшего начальствующего состава, если такие лица назначены на должность, позволяющую вести дознание, но еще не получившие соответствующего должностного специального звания.

Добавим к указанному также то, что в целом ряде случаев провести четкую грань между преступлением небольшой тяжести и административным правонарушением довольно проблематично. Равно как проблематично провести грань между осуществлением предварительного расследования в форме дознания по очевидному преступлению и проведением расследования по административному правонарушению. Разница между ними заключается иногда только в том, что правовое регулирование осуществляется различными законодательными актами. Поэтому, с некоторой оговоркой, но можно все же ут-

¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 52 (ч. I), ст. 4921.

верждать, что уголовно-процессуальная деятельность полиции и административно-юрисдикционная часть административной деятельности полиции имеют между собой довольно много общего.

Теперь обратимся к оперативно-разыскной деятельности. Как прямо следует из норм ст. 1 Федерального закона «Об оперативно-разыскной деятельности»¹ данная государственная деятельность определяется как «вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных настоящим Федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-разыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств». Данное определение, как представляется автору, в достаточной мере расплывчатое, так как в конечном итоге административная деятельность полиции также направлена на защиту жизни, здоровья, прав, свобод человека и гражданина, а также собственности.

Анализ задач оперативно-разыскной деятельности, определенных ст. 2 вышеуказанного закона, показывает, что она имеет общую направленность на уголовно-правовую сферу, однако в перечне оперативно-разыскных мероприятий мы легко можем обнаружить те, которые легально и широко применяются в административной деятельности полиции (опрос, наведение справок, сбор образцов для сравнительного исследования, проверочная закупка, исследование предметов и документов, наблюдение, отождествление личности, обследование помещений, зданий, сооружений, участков местности и транспортных средств). Из этого следует, что между мероприятиями, осуществляемыми полицией в рамках реализации ее задач, охватываемых понятием «административная деятельность», и оперативно-разыскной деятельностью грань является также в достаточной мере зыбкой.

Здесь автору могут возразить: Закон об оперативно-разыскной деятельности предписывает осуществление оперативно-разыскных мероприятий только оперативным подразделениям. С этим трудно не согласиться (прослушивание телефонных переговоров, оперативное внедрение, установление отношений с лицами на конфиденциальной

¹ Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-разыскной деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 33, ст. 3349.

основе несомненно является исключительной прерогативой соответствующих оперативных подразделений). Однако возьмем статус участкового уполномоченного, который в своей деятельности фактически объединяет и отдельные формы реализации оперативно-разыскной деятельности, и административную деятельность полиции, и даже функции по дознанию. В результате, применительно к данному институту должностных лиц полиции, вышеуказанное утверждение также становится не столь однозначным.

Дополним цепочку рассуждений еще двумя научными суждениями. Первое принадлежит Д. Н. Бахраху, который полагает, что «административная деятельность – это систематическая, непрерывная организация, направленная на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие»¹. В данном смысле любая деятельность полиции является в общем и целом систематической и имеет направленность на обеспечение сохранности, укрепление и развитие социальной даже не одной социальной системы, а сразу двух – государства и общества.

Второе принадлежит А. П. Кореневу, который полагает, что административная деятельность органов внутренних дел есть «целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел»². В данном суждении мы видим в качестве ключевого элемента государственные задачи и функции в сфере внутренних дел. К сожалению, совокупность таких задач на законодательном уровне не определена. Но для основного элемента органов внутренних дел – полиции – она установлена: ст. 2 Закона о полиции выделяют двенадцать таких направлений. Исследование данных направлений с целью отнесения их к одной из разновидностей деятельности полиции позволяет заключить, что из двенадцати как минимум шесть направлений, т. е. ровно половину, однозначно можно отнести к административной деятельности полиции.

Подводя итог сказанному, хотелось бы сделать основные выводы:

1. В настоящее время отсутствует легальное определение «административная деятельность полиции» и существуют разночтения относительно ее содержания. В частности, прослеживается много об-

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России. М., 2000. С. 10.

² Административная деятельность органов внутренних дел / под ред. А. П. Коренева. М., 1998. С. 38.

щих элементов в оперативно-разыскной деятельности полиции и осуществлении тех мероприятий, которые полиция вправе и обязана осуществлять для выявления административных правонарушений. На основании указанного можно утверждать, что административная деятельность полиции в достаточной мере условно обособляется в общем массиве стоящих перед данным государственным институтом задач, которые носят в том числе и уголовно-процессуальный, и оперативно-разыскной уклоны.

2. Для понимания сущности административной деятельности полиции наиболее логичным следует признать подход, предложенный В. В. Кардашевским, согласно которому ей охватываются только те виды деятельности, которые реализуются административно-правовыми способами.

3. Из двенадцати основных направлений деятельности полиции, определенных Федеральным законом «О полиции» шесть направлений, т. е. ровно половину, однозначно можно отнести к административной деятельности полиции (предупреждение и пресечение административных правонарушений; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности).

Некоторые аспекты доказательств в защите прав и законных интересов участников дорожного движения

А. В. Амеличкин¹

Одним из существенных достижений цивилизации является справедливая правовая система, которая не возможна без комплексной системы защиты прав и законных интересов каждого человека и гражданина. Поэтому признание прав и свобод человека и гражданина стало одним из главных приоритетов современного общества, двигателем прогресса, а также причиной развития всего человечества, основанных на праве отношений между людьми.

¹ Старший преподаватель кафедры организации деятельности ГИБДД Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова, кандидат юридических наук. © Амеличкин А. В., 2016.

К сожалению, жизнь человеческого общества постоянно сопровождается попытками одних людей ограничить права и законные интересы других людей, в том числе и незаконными средствами и способами, не составляет исключения и сфера дорожного движения, где неутешительной остается статистика в области безопасности дорожного движения.

Ежегодно ущерб от дорожно-транспортных происшествий исчисляется несколькими десятками тысяч погибших, сотнями тысяч травмированных людей и многими триллионами рублей материального ущерба. Настораживает динамика роста дорожно-транспортных происшествий и количество лиц, в них погибших или пострадавших.

Дорожно-транспортный травматизм находится на восьмом месте в списке ведущих причин смертности в мире и является главной причиной смертности среди молодежи в возрасте 15–29 лет. По сегодняшним прогнозам, без принятия неотложных мер дорожно-транспортные происшествия станут пятой ведущей причиной смертности к 2030 году. Ежегодно в мире 1,24 млн чел. гибнут в результате дорожно-транспортных происшествий, и существенных изменений не наблюдается с 2007 года. Однако этот стабильный показатель следует оценивать в контексте параллельного 15-процентного увеличения мирового парка транспортных средств. Половина всех случаев смерти в результате ДТП в мире приходится на долю пешеходов (22 %), велосипедистов (5 %) и мотоциклистов (23 %), т. е. «уязвимых участников дорожного движения».

Большая роль в защите прав и законных интересов участников дорожного движения принадлежит деятельности субъектам административной юрисдикции по предупреждению и пресечению административных правонарушений в области обеспечения безопасности дорожного движения. Все эти сведения и обстоятельства определяются исключительно путем доказывания.

Принцип презумпции невиновности, закрепленный в ст. 1.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, требует от субъекта административной юрисдикции доказательства виновности лица в совершении административного правонарушения, что предполагает также установление самого лица, в отношении которого ведется производство по делу, события административного правонарушения и ряда обстоятельств, имеющих значение для производства по делу.

Сфера действия презумпции невиновности в КоАП РФ, по сравнению с Конституцией, значительно расширена. На практике это привело к следующему. Если по смыслу Конституции презумпция невиновности ежегодно применяется по делам примерно о 4 млн регистрируемых преступлений, то в соответствии с КоАП РФ она распространяется на более чем 100 млн административных правонарушений, причем более 70 млн из них совершается в области дорожного движения¹.

Согласно статистическим данным за январь–сентябрь 2015 года, в Российской Федерации произошло 133 203 дорожно-транспортных происшествий, что на 9,6 % меньше по сравнению с аналогичным периодом в 2014 году. Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, которое составило 16 тыс. 638 чел., по сравнению с аналогичным периодом в 2014 году снизилось на 15,3 %, количество пострадавших в ДТП составило 168 146 чел., что на 10 % меньше, чем в прошлый год².

При этом необходимо учитывать, что защита прав участников дорожного движения основывается первоначально на сборе доказательной базы. Доказательства по делу об административном правонарушении являются любые фактические данные, на основании которых судья, орган, должностное лицо, в производстве которых находится дело, устанавливают наличие или отсутствие события административного правонарушения, виновность лица, привлекаемого к административной ответственности, а также иные обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения дела³.

Следует сказать о том, что доказательства неразрывно соединены с процессом доказывания, под которым имеется ввиду процесс сбора, проверки, систематизации и оценки доказательств по делу об административном правонарушении. Известно мнение Н.В. Сидорьяк, согласно которому под доказыванием понимается система действий субъектов доказывания по сбору, оценке и использованию доказательств, осуществляемых с момента непосредственного обнаружения должностным лицом события административного правонарушения до

¹ Статистические данные, официальный сайт ГИБДД МВД России. URL: [http:// www.gibdd.ru](http://www.gibdd.ru).

² Статистика аварийности за 2015 год. URL: <http://www.gibdd.ru/news/672> (дата обращения: 01.09.2015).

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. URL: <http://base.garant.ru>.

исполнения постановления по делу об административном правонарушении¹.

Из данного определения следует, что обязанность доказывания возлагается на должностное лицо. Однако КоАП РФ прямо не возлагает обязанность доказывания на конкретных субъектов, но анализ его отдельных положений позволяет утверждать, что соответствующими полномочиями наделены государственные органы и их должностные лица, в производстве которых находится дело об административном правонарушении. Наряду с этим КоАП РФ наделяет правом представлять доказательства ряд участников производства об административном правонарушении.

Таким образом, доказывание в производстве по делам об административных правонарушениях в области дорожного движения представляет собой процессуальную деятельность должностных лиц ГИБДД, судей, а также иных участников производства по делу об административном правонарушении. Доказывание включает сбор, оценку и использование доказательств. Оно осуществляется на всем протяжении производства по делу об административном правонарушении с момента выявления и непосредственного наблюдения должностным лицом события административного правонарушения и заканчивая исполнением вынесенного по делу постановления. Следовательно, защита прав и законных интересов участников дорожного движения основывается первоначально на сборе доказательственной базы.

Под правовым институтом в теории государства и права следует понимать упорядоченную совокупность юридических норм, регулирующих определенный вид (группу) общественных отношений².

Таковыми отношениями, на наш взгляд, являются общественные отношения, связанные с административно-правовой защитой прав и законных интересов участников дорожного движения, урегулированные нормами административного права. Защита прав и законных интересов участников дорожного движения неразрывно связана с институтом защиты прав и законных интересов человека и гражданина и является его частью, так как возникла именно из этого правового института в связи с потребностью регулировать общественные отношения в области дорожного движения.

¹ Сидоряк Н. В. Доказывание по делам об административных правонарушениях в сфере дорожного движения : статья. URL: <http://base.garant.ru>.

² Малько А. В. Теория государства и права в схемах, определениях и комментариях : учебное пособие. М. : Проспект, 2010. С. 69.

Одним из первых отечественных ученых обосновавших необходимость создания института защиты в административном праве является И. Ш. Килясханов, который считает, что в настоящее время в Российском административном праве актуальной становится задача «создания в рамках административного права нового правового института-института защиты прав, свобод и законных интересов граждан; вновь создаваемый институт должен быть комплексным, т. е. содержать нормы, регулирующие отношения граждан со всеми субъектами исполнительной власти; комплексность этого института предполагает также должное наполнение его не только материальными, но и административно-процессуальными нормами. Точно, полно и детально расписанные процедуры взаимоотношений публичной власти и частных лиц должны стать неременным и эффективным способом их защиты»¹.

Назначение института защиты прав и законных интересов участников дорожного движения неразрывно связано с целью данного правового института, которая, на наш взгляд, представляет собой создание таких условий, при которых нарушение прав и законных интересов участников дорожного движения будет сведено к минимуму, а виновные в нарушении прав участников дорожного движения будут привлечены к установленной ответственности. Защита имеет ценность для участников дорожного движения в том случае, если она реализуется, если же нормы, защищающие права и законные интересы участников дорожного движения, не реализуются, то такие нормы права носят формальный характер. Поэтому для института защиты прав и законных интересов участников дорожного движения большое значение имеет механизм реализации защиты прав и законных интересов участников дорожного движения. Механизм реализации административно-правовой защиты представляет собой определенные действия, направленные на воплощение в жизнь самого права на защиту, и здесь огромную роль играют нормы института защиты прав и законных интересов участников дорожного движения.

Правовая основа защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, формирующая институт административно-правовой защиты прав и законных интересов участников дорожного движения состоит из множества нормативно-правовых актов. Данные

¹ Килясханов И. Ш. Проблемы обеспечения прав и свобод граждан : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1997. С. 9.

акты можно классифицировать по различным критериям и основаниям, однако основными являются правовые нормы, закрепленные в таких нормативно-правовых актах, как КоАП РФ; Федеральный закон от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹; Правила дорожного движения², утвержденные постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090; федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» и др.

Таким образом, наличие специфических правовых норм, регулирующих вопросы защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, позволяет нам говорить о наличии института защиты прав и законных интересов участников дорожного движения. Данный институт базируется на определенных принципах, которые вытекают из законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения.

На основании Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»³ основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются:

- приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности;
- приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении;
- соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения;
- программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Принцип приоритета жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности, на наш взгляд, вытекает из положения ст. 2 Конституции России, которая закрепляет, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – прямая обязанность государства.

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

² Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 47, ст. 4531.

³ Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

Отсюда также следует вывод о том, что, признавая высшей ценностью права и свободы граждан, которые являются носителями суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации, государство, тем самым, признает приоритет своей ответственности перед гражданами, в том числе, и за обеспечение безопасности дорожного движения.

Также из текста Конституции России вытекает и принцип соблюдения интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения.

Принцип программно-целевого подхода к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, означает то, что обеспечение безопасности дорожного движения в Российской Федерации, осуществляется на основе федеральных, региональных и местных программ, целью которых является сокращение количества дорожно-транспортных происшествий и снижение ущерба от этих происшествий.

И здесь, на наш взгляд, можно согласиться с мнением А. А. Батяева, который считает, что «если проанализировать данные принципы, то можно сказать, что это скорее цели, которые пытается достичь государственное управление в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, но не принципы правового регулирования данной области общественных отношений»¹.

На наш взгляд, в основе обеспечения безопасности дорожного движения должны лежать такие принципы, которые бы имели основной своей целью защиту прав и законных интересов участников дорожного движения, что в свою очередь помогло создать условия, при которых дорожное движение стало безопасным для всех участников дорожного движения. Поэтому, для построения наиболее эффективной системы защиты прав и законных интересов участников дорожного движения, необходимо на законодательном уровне дополнить ст. 3 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. №196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» следующими принципами:

- совершенствование деятельности доказывания в сфере дорожного движения;
- использование международного опыта в области обеспечения безопасности дорожного движения;

¹ Батяев А. А. Комментарий к Федеральному закону от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» (постатейный) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». 2006. С. 1.

- приоритет защиты прав и законных интересов наиболее незащищенных участников дорожного движения перед остальными;
- постоянная пропаганда безопасности дорожного движения;
- системного мониторинга дорожно-транспортной обстановки и анализа причин и условий дорожно-транспортных происшествий;
- объединение усилий государства и общества при решении проблем в области безопасности дорожного движения;
- внедрение в практику достижений науки и техники, способствующих обеспечению безопасности дорожного движения.

Подводя итог вышеизложенному, можно определить понятие административно-правовой защиты прав и законных интересов участника дорожного движения как деятельность, регулируемую нормами административного права, направленную на предупреждение, пресечение нарушения прав и законных интересов участников дорожного движения, восстановление нарушенных прав и законных интересов участников дорожного движения, привлечение виновных лиц к установленной ответственности, проводимую способами и средствами, не запрещенными законом, в административном или судебном порядке в рамках установленных законом сроков.

Международно-правовые стандарты применения силы полицией: общий обзор

А. А. Сумин¹

В обычных ситуациях деятельность полиции не предполагает применения силы. Однако в определённых ситуациях у сотрудников возникает обоснованная необходимость применения силы либо угрозы ее применения для достижения законной цели по охране правопорядка.

Применение силы в отношении собственных граждан представляет собой крайнюю принудительную меру, а в ряде случаев является и средством самообороны полицейских. Эти факторы предопределяют существование некоторого числа стандартов международного и национального характера, назначением которых является не стремление просто ограничить применение силы полицией, а достижение принципа разумности применения этой силы и минимизации причинения

¹ Профессор кафедры уголовного процесса МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук. © Сумин А. А., 2016.

при этом вреда, в особенности если он может быть причинен лицам, не имеющим отношения к тому или иному инциденту. В основу этих стандартов закладываются общие критерии понятий правомерности и разумности действий полиции в определенных, чаще всего экстремальных, ситуациях.

Обычно под термином «правомерная сила» понимается «любое физическое воздействие со стороны полиции – от методов «открытой ладони» до огнестрельного оружия, используемое для принуждения лиц к определенным действиям либо для пресечения их действий с целью выполнения законной задачи в процессе работы полиции»¹.

Основными международными стандартами, регулирующими рассматриваемые проблемы, являются Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка (приняты восьмым Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Гавана, Куба, 27 августа – 7 сентября 1990 г.)² и Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка (принят резолюцией № 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г.)³ Международное право исходит из аксиомы невозможности оправдания отступления государствами от указанных стандартов по мотивам возникновения чрезвычайных обстоятельств, включая политическую или социальную нестабильность в стране.

Исходя из положений перечисленных международно-правовых актов, в работах иностранных и отечественных ученых сформировался устойчивый подход к содержанию основных принципов применения государством, в том числе и в лице полиции, мер принуждения, связанных с использованием силы (включая использования оружия). Такими принципами признаются:

– правомерность, т. е. применение силы не должно выходить за пределы названных ранее стандартов и национального законодательства, детализирующего основания и порядок применения физической силы, специальных средств и оружия. Зарубежными авторами при этом обращается внимание на то, что национальные нормативные ак-

¹ Osse A. Understanding Policing. A resource for human rights activists. Amsterdam, 2006. P. 131.

² URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/firearms.shtml (дата обращения: 12.02.2016).

³ URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/code_of_conduct.shtml. (дата обращения: 12.02.2016).

ты, связанные с применением силы, должны учитывать этические факторы¹;

– соразмерность, состоящая в достижении баланса между степенью опасности инцидента, вызывающего применение силы, и характером применяемой силы, последствия которой не должны быть более тяжкими, чем последствия предупреждаемого или пресекаемого инцидента. Так, подп. «с» п. 11 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка запрещает применение таких видов огнестрельного оружия и боеприпасов, которые наносят чрезвычайно тяжёлые ранения или служат источником неоправданного риска;

– необходимость, определяемая исключительностью характера применения силы. Содержание этого принципа, хотя и «рамочно», но довольно ясно раскрыто в комментарии к ст. 3 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка: «Применение силы должностными лицами по поддержанию правопорядка должно носить исключительный характер, хотя оно подразумевает, что должностные лица по поддержанию правопорядка могут быть уполномочены на применение силы, какая является разумно необходимой при данных обстоятельствах, в целях предупреждения преступления или при проведении правомерного задержания правонарушителей или подозреваемых правонарушителей, или при оказании помощи при таком задержании не может применяться сила, превышающая необходимые для этих целей пределы». Определенный вывод о содержании принципа необходимости может быть сделан и из формулировки п. 4 Основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, гласящего: «Должностные лица по поддержанию правопорядка при осуществлении своих функций, насколько это возможно, используют ненасильственные средства до вынужденного применения силы или огнестрельного оружия»;

– ответственность за незаконное применение силы. В зависимости от обстоятельств незаконного применения силы и степени тяжести наступивших в результате последствий национальным законодательством предусматривается определенный вид ответственности (дисциплинарная или уголовная); кроме того, к органам полиции, сотрудники которых незаконно применили силу, могут предъявляться иски в

¹ Osse A. P. 133.

порядке гражданского судопроизводства о возмещении физического, имущественного или морального вреда.

Стандарты определили основные правила поведения должностных лиц в тех случаях, когда применение силы неизбежно, которые в при этом должны: 1) проявлять сдержанность и действовать исходя из серьезности правонарушения и той законной цели, которая должна быть достигнута; 2) сводить к минимуму возможность причинения ущерба и охранять человеческую жизнь; 3) обеспечить в кратчайший срок предоставление медицинской и другой помощи раненым или пострадавшим лицам; 4) уведомить в как можно более короткий срок родственников или близких друзей раненых или пострадавших лиц.

Необходимо еще раз подчеркнуть «рамочный» характер анализируемых стандартов. Так, содержание понятие «сила, применяемая государством», раскрывается лишь в научных работах, но стандарты это понятие не раскрывают. Опираясь терминами «соразмерность» и «неминуемая угрозы смерти или серьезного ранения», стандарты также определяют их содержание. Не указывают стандарты и критерии, исходя из которых можно было бы делать вывод, когда угроза становится неминуемой.

«Рамочный» характер стандартов обусловил ситуацию, при которой многие вопросы, связанные с различными аспектами применения силы полицией, отнесены к компетенции национального законодательства государств. Это налагает на законодателя обязанность тщательной проработки национальной законодательной основы применения силы правоохранительными органами государства и в еще большей степени на конкретные ведомства, к компетенции которых отнесено соответствующее подзаконное нормотворчество, детализирующее законодательные правовые нормы.

Помимо совершенствования правового регулирования, в целях совершенствования деятельности полиции в части применения ею силы необходим комплекс организационных мер, направленных на устранение причин незаконного применения силы. Международные и отечественные исследователи¹ относят к таким причинам, в частности, отсутствие или ненадлежащее состояние: 1) надзора; 2) механизма подотчетности; профессиональной подготовки; 3) ресурсного обеспечения. В качестве причины отмечается также конфронтация полиции

¹ Проблемы применения огнестрельного оружия в работе полиции. Принципы предотвращения неправомерного применения оружия. СПб., 2004 и др.

с определенными социальными, расовыми (национальными)¹ или конфессиональными группами населения. Безусловно, данный перечень не является исчерпывающим; например, причиной неправомерного применения силы могут оказаться индивидуальные психологические особенности конкретного сотрудника полиции, которые обуславливают недостаточно критичную оценку им конфронтационной ситуации и принятие ошибочного или неадекватного решения о применении силы и степени ее интенсивности.

В заключение представляется необходимым сделать вывод о необходимости продолжения углубленных комплексных научных исследований проблем применения силы полиции с учетом опыта иностранных государств, что в конечном счете позволит достигнуть оптимального соотношения национальных интересов и международных стандартов по рассмотренной проблеме.

Противодействие преступлениям экстремисткой направленности оперативными подразделениями полиции органов внутренних дел

*В. В. Волченков²
Б. П. Михайлов³*

В условиях переустройства всех сторон общественных отношений в Российской Федерации преступления экстремистской направленности представляют серьезную угрозу для жизни людей и безопасности.

В государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка в противодействии преступлениям», утвержденной распоряжением Правительства 6 марта 2013 г. № 313-р, к основным внутренним факторам, препятствующим успешному обес-

¹ Обоснованность включения данного фактора в число причин, порождающих необоснованное использование силы, подтверждается многочисленными сообщениями СМИ о фактах при применении полицией США оружия в отношении выходцев африканской расы.

² Профессор кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. © Волченков В. В., 2016.

³ Профессор кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации. © Михайлов Б. П., 2016.

печению и общественного порядка и противодействия преступности, отнесены проблемы, связанные с недостаточно эффективной деятельностью подразделений полиции, в том числе по противодействию экстремизму, пресечению и раскрытию преступлений экстремистской направленности.¹

Так, в 2010 г. их было учтено 656, раскрыто 632 или 96,3 %; 2011 г. – 622, раскрыто 503 или 80,6 %; 2012 г. – 696, раскрыто 611 или 87,7 %; 2013 г. – 896, раскрыто 743 или 82,9 %; 2014 г. – 1034, раскрыто 879 или 85,0 %; 2015 г. – 1329, раскрыто 1125 или 84,7 %.

Несмотря на незначительный удельный вес в структуре преступности от количества тяжких и особо тяжких преступлений, данный вид преступлений, как правило, характеризуется жестокостью совершения, вызывает повышенный общественный резонанс и негативную оценку системы правоохранительных органов Российской Федерации. Преступления экстремистской направленности привлекают постоянное пристальное внимание средств массовой информации, многие из которых открыто пишут о неспособности некоторых правоохранительных органов эффективно противостоять проявлениям экстремизма.

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отмечено, что Российская Федерация при обеспечении национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности на долгосрочную перспективу исходит из необходимости постоянного совершенствования правоохранительных мер по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию актов терроризма, экстремизма, других преступных посягательств на права и свободы человека и гражданина, собственность, общественный порядок и общественную безопасность, конституционный строй Российской Федерации (п. 36 Стратегии).²

Для предотвращения угроз национальной безопасности необходимо обеспечить социальную стабильность, этническое и конфессиональное согласие, повысить мобилизационный потенциал и рост национальной экономики, поднять качество работы органов государственной власти и сформировать действенные механизмы их

¹ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : утв. распоряжением Правительства 6 марта 2013 г. № 313-р.

² Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : утв. Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Российская газета. – 2009. – № 88. – 19 мая.

взаимодействия с гражданским обществом в целях реализации гражданами Российской Федерации права на жизнь, безопасность, труд, жилье, здоровье и здоровый образ жизни, на доступное образование и культурное развитие (п. 20 Стратегии).

Эффективная борьба с преступлениями экстремисткой направленности требует систематического изучения и совершенствования правовых, организационных, тактических и информационных основ, обобщения опыта, расширения сферы полиции и повышения качества использования достижений науки, средств и методов органов внутренних дел¹.

В соответствии с Положением Генеральной прокуратуры РФ и МВД России «О едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», в Перечне № 20 (ред. от 30.04.2010) к «Преступлениям экстремисткой направленности» отнесены следующие статьи УК РФ: п. «л» ч. 2 ст. 105; п. «е» ч. 2 ст. 111; п. «е» ч. 2 ст. 112; п. «б» ч. 2 ст. 115; п. «б» ч. 2 ст. 116; п. «з» ч. 2 ст. 117; ч. 2 ст. 119; п. «б» ч. 1 ст. 213; ст. 280; ст. 282.2; ст. 357.

Постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремисткой направленности²» к числу преступлений экстремисткой направленности отнесены преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, предусмотренные соответствующими статьями Особенной части Уголовного кодекса Российской Федерации, указанные выше в перечне № 20 «Преступления экстремисткой направленности».

Согласно Указу Президента Российской Федерации № 248 от 1 марта 2011 г. «Вопросы министерства внутренних дел российской Федерации» противодействие преступлениям экстремисткой направленности возложено на Главное управление по противодействию экстремизму и его оперативные подразделения в органах внутренних дел МВД России.

¹ Волченков В. В. и др. Противодействие преступлениям террористической и экстремисткой направленности: вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности : учебно-методическое пособие / под ред. В. В. Волченкова, Б. П. Михайлова. М. : Юнити-Дана, 2013.

² Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2011 г. № 11 «О судебной практике по уголовным делам о преступлениях экстремисткой направленности».

На международном уровне законодательное закрепление в виде понятия «экстремизм» получили в Шанхайской конвенции о борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом от 15 июня 2001 г., ратифицированной Российской Федерацией 10 января 2003 г.

В указанной Конвенции экстремизм определен как «какое-либо деяние, направленное на насильственный захват власти или насильственное удержание власти, а также на насильственное изменение конституционного строя государства, а равно насильственное посягательство на общественную безопасность, в том числе организация в вышеуказанных целях незаконных вооруженных формирований или участие в них» (ст. 1). При этом в Конвенции предпринята попытка отграничения «экстремизма» от «терроризма», что приобретает принципиальное значение для обеспечения эффективности противодействия этим опасным социально-криминальным явлениям в современных условиях.

Основополагающим правовым актом, играющим важную роль в определении пределов и мер противоборства угрозам и опасностям последствий экстремизма, в настоящее время является Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 29 апреля 2008 г. 54-ФЗ).

Указанный Закон направлен на защиту прав и свобод человека и гражданина, основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации. В нем определяются правовые и организационные основы противодействия экстремистской деятельности, устанавливается ответственность за ее осуществление.

На коллегии МВД России 8 февраля 2013 г. Президент Российской Федерации В. В. Путин сформулировал ключевую задачу органов внутренних дел по борьбе с экстремизмом. «Ксенофобия, национальная и религиозная нетерпимость угрожает единству нашего многонационального народа и целостности Российского государства. Самым жестоким образом необходимо пресекать деятельность экстремистские проявления, от кого бы не исходили. Наша прямая обязанность – защищать всех граждан. Поэтому повторяю: ни одна экстремистская выходка не должна оставаться безнаказанной¹».

Изучение практики раскрытия уголовных дел экстремисткой направленности показывает, что у оперативных сотрудников и следователей имеется проблема, связанная с проведением соответствующих

¹ Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на Коллегии МВД России от 8 февраля 2013 г.

экспертиз, оценкой материалов экстремистского содержания и уголовно-процессуального закрепления доказательств по делу, полученных в результате ОРД. В связи с этим осложняется процесс легализации доказательств, полученных в результате оперативно-разыскной деятельности, свидетельствующих о причастности отдельных лиц к деятельности экстремистских организаций, членами которых они являются. Подобные проблемы возникают и в процессе привлечения данных лиц к административной ответственности.

В планах действий оперативных подразделений полиции органов внутренних дел, в том числе реализуемых совместно с другими субъектами оперативно-разыскной деятельности, необходимо определить и учитывать следующие направления.

1. На стадии анализа и прогнозирования возможного осложнения криминогенной, социально-политической обстановки необходимо предусмотреть и осуществить:

- сбор, систематизацию и анализ оперативно-разыскной информации о реальном возможном осложнении обстановки с использованием негласных возможностей, а также иных сил и средств оперативных подразделений и других служб ОВД;

- выделение из общего объема полученной информации тех сведений, которые указывают на усиление террористической, экстремистской или националистической активности, и срочный обмен информацией по этим вопросам с органами ФСБ России и другими субъектами правоохранительной и антитеррористической деятельности;

- перепроверку и уточнение с помощью оперативно-разыскных средств и методов полученной первичной оперативно-разыскной информации об осложнении обстановки;

- выработку вариантов и проектов управленческих решений, обсуждение и предварительное рассмотрение их с участием администрации регионов и субъектов Федерации;

- дополнительную и дальнейшую проверку всей оперативно-разыскной информации по указанной проблеме, выполнение взаимных заданий и поручений органов МВД, ФСБ России и иных субъектов оперативно-разыскной деятельности, принятие согласованных решений, планирование совместных мероприятий, предварительные расчеты сил и средств (в том числе оперативно-разыскных), которые могут быть впоследствии использованы в ходе ликвидации последствий осложнения обстановки;

- уточнение функций действующих оперативных подразделений и их переориентацию на усиление дальнейшего поиска оперативной информации, касающейся обострения криминогенной и социально-политической обстановки;

- организацию, при необходимости, временных штатных структур, в том числе межведомственного характера.

2. Стадия профилактики (предотвращения) проявлений экстремистского характера должна включать в себя комплекс следующих действий:

- оперативные подразделения ориентируются на выявление лиц, вынашивающих террористические, националистические, экстремистские, религиозные намерения, лидеров и активных участников молодежных группировок и формирований, а также участников организованных преступных групп, лиц с криминальным прошлым и т. п.;

- в отношении указанных лиц организуется постоянный сбор оперативно-разыскной информации, усиливается гласное и негласное наблюдение, уточняются и дополнительно проверяются их связи, выявляются и берутся на контроль маршруты передвижения, особенно межрегионального характера;

- усиливаются мероприятия по оперативно-разыскному документированию действий лиц, представляющих оперативный интерес, выявлению мест хранения орудий и средств совершения противоправных действий, установлению мест и времени возможных противоправных проявлений (несанкционированных митингов, демонстраций, пикетов, нападений, взрывов и т. п.);

- с учетом полученной оперативной информации проводятся меры индивидуального профилактического воздействия в отношении лидеров молодежных антиобщественных групп и активных участников этих формирований, проводятся дополнительные мероприятия по усилению оперативного наблюдения за ними с применением законных мер оперативно-разыскного характера;

- аналогичные меры осуществляются и в отношении лидеров и авторитетов криминального мира;

- на основе результатов оперативного наблюдения принимаются активные меры по недопущению формирования устойчивых антиобщественных и криминальных групп экстремистской направленности, их разобщению (если процесс их формирования начался и вышел из-под контроля), подрыву авторитета их лидеров и руководителей, склонению активных участников антиобщественных и криминальных

групп к отказу от продолжения своих действий, приводящих к осложнению криминогенной обстановки и социально-политического климата в регионе (населенном пункте). Аналогичное воздействие осуществляется через конфиденентов;

– вышеуказанные и иные мероприятия на стадии предотвращения нежелательных криминальных или общественно-политических проявлений согласуются либо проводятся с участием администрации субъектов Федерации, а также взаимодействующих органов и служб.

3. На стадии локализации (пресечения) преступлений экстремистской направленности, осложняющих обстановку, оперативные подразделения полиции должны строить свою работу в следующих основных направлениях:

– выявление, проверка и реализация сведений о фактах бандитских, разбойных нападений и иных преступлений агрессивного, экстремистского характера, а также о захватах заложников, нападений на людей и объекты, об активизации криминального элемента и участников различных формирований, созданных на так называемой идейной основе;

– выявление и уточнение информации о сепаратистских, экстремистских и иных подобных настроениях в сфере молодежных движений, о попытках дискредитации органов и представителей власти и т. п.;

– проведение совместно с органами ФСБ России мероприятий по активной разработке лиц, представляющих оперативный интерес в решении названной проблемы;

– выявление гласным и негласным путем фактов незаконного оборота огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств, наркотических и психотропных препаратов и веществ, принятие мер по изъятию названных предметов, задержанию и привлечению к ответственности виновных лиц;

– выявление с использованием средств ОРД фактов готовящихся нападений на представителей органов власти, известных политических, общественных, профсоюзных деятелей, принятие совместно с органами ФСБ России и иными органами власти мер по пресечению указанных преступных проявлений на стадии начальных действий преступников;

– организация проверки оперативной информации, поступающей из мест лишения свободы, таможенных и иных правоохранительных

органов и органов власти, принятие необходимых активных мер по реализации этой информации;

- уточнение расстановки сил при поступлении сведений о подготовке различных формирований и отдельных групп населения к проведению митингов, демонстраций, пикетирования и других подобных действий (в том числе санкционированных органами власти), более широкое использование конфиденентов для сбора информации изнутри названных групп и формирований;

- обеспечение информирования об оперативной обстановке и ее основных компонентах аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральном округе, иных органов власти, вышестоящих инстанций и взаимодействующих сторон;

- осуществление с использованием средств и методов оперативно-разыскной деятельности дополнительной разведки местности или отдельных участков населенных пунктов, определение рубежей возможного выдвижения сил по поддержанию общественной безопасности; дополнительное изучение состава организаций и групп населения и криминальных структур, осуществление оперативного наблюдения за ними; изучение планов местного водоснабжения, канализации, энергообеспечения, схемы железнодорожных и других средств сообщения, метро, аэропортов, радиотелевизионных систем и т. п. в целях дальнейшего использования сил и средств по локализации антиобщественных проявлений;

- поиск новых подходов к освещению оперативной обстановки источниками негласной информации, осуществление оперативного внедрения источников в противоправные группы с использованием всех возможностей оперативно-разыскного характера; активизация предупредительной работы внутри групп и формирований; фиксирование поведения их лидеров и активных участников, осуществление пропагандистской работы и агитации, направленных на недопущение отрицательных последствий по дальнейшему обострению кризисной ситуации.

4. На стадии ликвидации кризисной ситуации оперативные подразделения органов внутренних дел проводят следующие основные мероприятия:

- продолжают оперативное наблюдение и контроль за лидерами и участниками вышеуказанных групп и формирований;

- активизируют работу по обмену оперативной информацией с ФСБ России и другими службами, усиливают индивидуальную преду-

предительную работу в отношении названных лиц, планируют мероприятия по оперативно-разыскному обеспечению следственных мероприятий, в том числе в отношении задержанных и арестованных лиц;

- более тщательно изучают маршруты передвижений участников массовых мероприятий и криминальных группировок, уточняют расстановку негласных сил и средств, инструктируют негласный аппарат;

- расширяют сферу использования возможностей оперативно-поисковых и оперативно-технических служб, особенно по наблюдению и фиксации действий участников криминальных групп;

- организуют дополнительный анализ информации, поступающей из официальных источников, в том числе из СМИ, при необходимости проводится ее перепроверка через другие источники; выводы и предложения докладываются руководителям органов власти;

- представители оперативных подразделений включаются в состав расчетов по охране важных объектов, транспорта, теле-, радиосистем, ТЭЦ, научных учреждений и т. п., усиливают там личное наблюдение за складывающейся обстановкой, своевременно информируют об изменениях ситуации вышестоящее руководство ОВД и администрацию объектов;

- при ликвидации групповых выступлений и экстремистских действий сотрудники оперативных подразделений проводят сбор информации и документирование действий участников выступлений, передают информацию иным службам ОВД, внутренним войскам и органам ФСБ России, обеспечивают применение конфидентов, проверяют личности активных участников выступлений, при необходимости проводят личное задержание подозреваемых, и т. п.;

- выявляют факты скрытых или неочевидных противоправных действий участников выступлений; при выступлениях экстремистского характера принимают меры по обнаружению и изъятию пропагандистской литературы и листовок с противозаконными призывами, огнестрельного оружия, колющих и режущих предметов и иных средств нападения, установлению мест возможного укрытия разыскиваемых лиц.

Помимо указанных действий работники оперативных подразделений полиции органов внутренних дел могут участвовать в мероприятиях, определенных в различных планах на случай чрезвычайных обстоятельств, в планах типового характера, в боевых расчетах, а также в мероприятиях локального характера с учетом конкретных обстоятельств развития негативной ситуации.

Главные цели указанных мероприятий таковы:

- создание и обеспечение эффективной системы противодействия экстремизму;
- разработка и принятие мер, позволяющих поддерживать высокую готовность к выявлению, предупреждению и пресечению фактов экстремизма;
- ликвидация последствий экстремистской деятельности;
- своевременное раскрытие и расследование подобных преступлений.

Управление силами и средствами органов внутренних дел при участии в предотвращении экстремистских проявлений в сфере молодежных движений предполагает соблюдение следующих требований:

- осуществление системного комплексного подхода;
- взаимодействие и координация усилий, обеспечение этой линии работы квалифицированными кадрами;
- использование имеющегося положительного опыта;
- улучшение нормативной и материальной базы.

Основными направлениями совершенствования управления силами и средствами органов внутренних дел являются:

- налаживание оперативных контактов и обмена информацией;
- создание эффективной системы сбора первичной информации, несущей в себе даже незначительный объем признаков экстремистской деятельности;
- осмысление передового опыта в области превентивной практики с целью разработки методик по выявлению признаков экстремистской деятельности и путей получения значимой информации;
- совершенствование разнообразных систем обнаружения, контроля и защиты, направленных на сокращение доступа экстремистов к оружию, а также к другим средствам поражения живой силы;
- подбор, подготовка и расстановка кадров;
- организация мероприятий по усилению охраны важных объектов (вокзалы, аэропорты, метрополитены и иные места массовых скоплений людей), чаще всего становящихся объектами атак экстремистов;
- организация пропагандистского обеспечения антиэкстремистской деятельности органов внутренних дел, создание положительного имиджа сотрудника органов внутренних дел.

В Российской Федерации преступления экстремистской направленности в настоящее время представляют серьезную угрозу для жиз-

ни людей и безопасности государства, поэтому необходимо с учетом складывающейся ситуации в регионе использовать изложенные меры.

Экстремизм в России в основном проявляется в виде этно-сепаратистских конфликтов. Искусственно навязанная и поддерживаемая нетерпимость и агрессия между отдельными гражданами, социальными группами, общественными движениями, приверженцами разных культур, вероисповедания и менталитета проявляется как средство обеспечения личной власти и личного благополучия их ставленников¹.

Несмотря на незначительный удельный вес в структуре преступности от количества тяжких и особо тяжких преступлений, данный вид преступлений, как правило, характеризуется жестокостью исполнения, вызывает повышенный общественный резонанс в обществе и негативную оценку со стороны представителей СМИ.

В зависимости от идеологической окраски возможно выделение следующих основных разновидностей экстремистской деятельности: националистический экстремизм, политический экстремизм, религиозный экстремизм².

Среди наиболее распространенных причин экстремизма следует назвать: социально-экономические проблемы; протест против деятельности некоторых официальных лиц органов власти; идеологическую дезориентированность; поиск способов самоутверждения; корыстные мотивы; ложное восприятие религиозных ценностей.

¹ Уголовное право Российской Федерации : учебник / под общ. ред. И. А. Бобракова, А. А. Телегина. Брянск : МосУ МВД России, 2008. С. 378–381; Уголовное право России. Особенная часть : учебник / под ред. Ф. Р. Сундунова, М. В. Талан. М. : Статут, 2012. С. 639–647; Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть : учебник / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 778–784; Уголовное право Российской Федерации. Общая и Особенная части : учебник / под ред. А. И. Чучаева. М. : КОНТРАКТ ; ИНФРА-М, 2013. С. 434–437;

² Латов Ю. В., Осокин Р. Б., Сочнев Д. В. Системное противодействие радикальным экстремистским течениям в молодежной среде : монография. Тамбов : Изд-во Першина Р. В., 2010. С. 6; Кокорев В. Г. Виды экстремизма // Актуальные проблемы уголовного права, криминологии, уголовного процесса и уголовно-исполнительного права: теория и практика : материалы Международной научно-практической конференции (Тамбов, 10–11 апреля 2012 г.). Тамбов : ИД ТГУ им. Г.Р. Державина, 2012. С. 338; Хазов Е. Н., Волченков В. В. Эриашвили Н. Д. и др. Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности. Вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности. М. : Юнити-Дана, 2013. С. 9.

Антикоррупционный потенциал Федерального закона «О полиции» и пути его развития

В. А. Уткин¹

Разработка Федерального закона «О полиции» проходила в период наращивания усилий государства и общества по противодействию коррупции. 25 декабря 2008 года был принят Федеральный закон № 274 «О противодействии коррупции», подготовленный с учетом международных правовых актов в этой области, и в первую очередь ратифицированный Российской Федерацией Конвенцией ООН против коррупции от 21 октября 2003 г.

Активизация противодействия коррупции в органах внутренних дел явилась основой мер по совершенствованию деятельности МВД России или, как отмечается в неофициальных источниках, его реформированием. Такое обстоятельство неслучайно. Органы внутренних дел и особенно полиция обладают наиболее широким кругом полномочий среди правоохранительных структур, они чаще других представителей государственной власти вступают в контакт с гражданами и должностными лицами по важным и острым проблемам, в том числе профилактике, пресечению и расследованию правонарушений, осуществлению разрешительно-регистрационных и контрольных функций. К сожалению, в последние годы в сфере деятельности органов внутренних дел отмечается распространение негативных явлений и в значительной части коррупционной направленности. Задачи по решению этих проблем были сформулированы в Указе Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. №1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации»². Отмечено, что органы внутренних дел выполняют важнейшую функцию по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Поскольку в последнее время участились случаи нарушения сотрудниками органов внутренних дел законности и служебной дисциплины, которые вызывают обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляют авторитет власти, а существующая структура органов внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение не

¹ Профессор кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, профессор. © Уткин В. А., 2016.

² Российская газета. – 2009. – 28 дек.

отвечают современным требованиям и нуждаются в модернизации, в Указе Президента Российской Федерации № 1468 было предусмотрено осуществление комплекса организационно-правовых мер. Эти меры в значительной мере нашли отражение в Законе о полиции.

С антикоррупционных позиций можно отметить следующие превентивные меры, отраженные в Законе»:

1. В новом законе из ст. 12 гл. 3 «Обязанности полиции» исключены или сужены несвойственные правоохранительным органам и обладающие высокими коррупционными рисками функции (технический осмотр автотранспорта, розыск должников и их имущества, доставка в военкоматы призывников и некоторые другие).

2. Конкретизированы в ст. 13 права полиции, уменьшающие возможности применения их по усмотрению (проверка документов, применение мер принуждения или ограничений и т. п.).

3. Уточнен в гл. 6 правовой статус сотрудника полиции, в который включены антикоррупционные требования и обязанности, вытекающие из Федерального закона «О противодействии коррупции».

4. Определены в гл. 10 субъекты контроля и надзора за деятельностью полиции, где указан и общественный контроль.

Эти и другие нововведения сыграли определенную роль в сдерживании коррупции в органах внутренних дел. Однако за пять лет действия Закона о полиции заметных успехов в сокращении коррупции добиться не удалось. «Статистика свидетельствует, что в результате принятых мер у нас наметилась тенденция к снижению уровня коррупции. Но факты говорят и о том, что проблема еще далеко не решена, в том числе в самой системе МВД»¹.

На Коллегии МВД России 4 марта 2015 года Министр внутренних дел В. А. Колокольцев отметил, что за взятки в 2014 году привлечено 630 сотрудников системы МВД России, из них 113 – руководители.

Состояние коррупции характеризуют опросы общественного мнения, проведенные ведущей социологической организацией России ВЦИОМ. Как в 2012 году, так и в 2015 в устойчивую ТОП-5 рейтинга коррупционных сфер входят ГАИ и полиция (без ГАИ)². Вместе с тем, в этих же опросах отмечается рост доли граждан, указывающих на позитивные сдвиги в противодействии коррупции в полиции.

¹ Выступление Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенной Коллегии МВД России 4 марта 2015 г. // Российская газета. – 2015. – 5 марта.

² URL: [http:// abramovwciomkorrupcia](http://abramovwciomkorrupcia).

При относительно большой распространенности коррупционных действий среди работников правоохранительных органов, а также образования и здравоохранения речь чаще идет о суммах в несколько тысяч рублей, фигурирующих в конкретных коррупционных «сделках». Контрольный опрос респондентов свидетельствует, что больше половины из них сведения о состоянии коррупции «черпает» из газет и телепередач. Кроме того, на подогревание общественного мнения об интенсивности коррупции в этих сферах влияет развернутое в СМИ неумеренное рейтинговое раздувание коррупции именно в полиции. Следует учитывать и криминологическую истину, свидетельствующую о том, что рост числа зарегистрированной должностной преступности, правонарушений в сфере экономической деятельности, осуществления властных полномочий во многом зависит не только от фактического состояния этих преступлений, но и от эффективности их выявления, пресечения и расследования, которые сейчас активизировались на уровне МВД России, других правоохранительных органов и спецслужб.

Как записано в ст. 9 Закона, общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Исходя из вышеизложенного, поиск возможностей антикоррупционного потенциала актуален и он имеется в нормах Закона о полиции. Основа антикоррупционного потенциала Федерального закона «О полиции» заключается в том, что он определяет в гл. 3 обязанности и права полиции, а в гл. 6 основные обязанности и основные права, гарантии правовой защиты и ответственности сотрудников полиции при реализации функций полиции. Отступление от них (неисполнение или злоупотребление) может образовывать коррупционные правонарушения. Отсюда вытекает актуальность и важность определения оптимальных пределов полномочий и процедур их реализации, минимизирующих коррупционную составляющую. Принятые после серьезного и широкого обсуждения в СМИ и профессиональном сообществе законы, регламентирующие деятельность сотрудников системы МВД России, существенно изменили в лучшую сторону имидж ведомства, прежде всего, за счет конкретизации полномочий, более четкого определения правового статуса должностных лиц.

Однако, по нашему мнению, резервы для продолжения совершенствования профильных для полиции документов (федеральных зако-

нов, административных регламентов и должностных инструкций) имеются, а потребность в этом вытекает из состояния коррупции в сфере органов внутренних дел и ее общественной оценки, которую необходимо учитывать в организационно-правовой сфере деятельности полиции.

Одним из направлений решения этой задачи является продолжение оптимизации функций полиции, исключая или сужая избыточные несвойственные и имеющие коррупционные риски. Избыточные функции, которыми злоупотребляет сотрудник полиции как раз касаются тех структур системы МВД России, которые относятся к наиболее коррумпированным. ГАИ–ГИБДД можно избавить от приема экзаменов на право управления автотранспортными средствами, выдачи водительских удостоверений. На Госавтоинспекцию МВД России продолжается скрытое возложение функций с высокой степенью коррупционных рисков через административное законодательство путем введения балльной оценки неоднократных нарушений ПДД, ничем не обоснованным повышением в Федеральном законе административных санкций за отдельные правонарушения, приводящие к нарастанию коррупционных рисков при их применении (лишение прав управления автотранспортом, многотысячные штрафы). Отмечается тенденция привлечения полиции к использованию администрирования по местным законам, расширяя их потенциальную возможность коррупции.

Избыточные полномочия имеются и у других подразделений органов внутренних дел – лицензионно-разрешительной службы по участию в приеме экзаменов у частных охранников, службы участковых уполномоченных.

Более широко может осуществляться внедрение современных технических средств контроля за деятельностью полиции при обеспечении общественного порядка, действенным ведомственным и общественный контроль за использованием предоставленных полицией полномочий, внедрение зарубежного опыта в этой части.

Нуждается в активизации и более широком применении в реализации функций полиции современных технологий, аудио- и видеofиксации, электронного документооборота. Часть обязанностей полиции вполне могут выполнять многофункциональные центры представления государственных услуг, например замену по истечению срока действия водительских удостоверений.

Нельзя признать отработанными контрольные и надзорные функции за соблюдением антикоррупционных стандартов в служебной деятельности сотрудников полиции и полицейских подразделений.

Сейчас в Федеральном законе «О полиции» только обозначены в гл. 10 субъекты этой деятельности, а формы и методы этих важных средств противодействия коррупции не прописаны.

В коротком выступлении не стоит задача всестороннего раскрытия антикоррупционного потенциала Федерального закона «О полиции». Было бы оправдано это сделать в процессе основательного мониторинга данного закона, наряду с функциональной эффективностью закона подвергнуть оценке реализацию в нем антикоррупционной составляющей и потенциальных возможностей в этой области. Для этого имеются соответствующие организационно-правовые основания в Указе Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации (п. «д» Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации) и Методика проведения экспертизы правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.

5 лет Закону «О полиции»

И. Ю. Сизов¹

Глобальная реформа МВД России была начата в соответствии с указами Президента России в 2010 году, в феврале 2011 года был принят новый Федеральный закон «О полиции», сменивший предыдущий, действовавший с советских времен Закон Российской Федерации «О милиции». Одной из главных новаций при разработке закона было активное и открытое общественное обсуждение закона на стадии подготовки. По данным МВД России, гражданами было высказано более 33 тыс. мнений, в том числе 20 тыс. конкретных предложений по совершенствованию текста законопроекта.

Новый закон был призван кардинально изменить имидж правоохранительной системы, вернуть доверие граждан к сотрудникам органов, очистить систему от непрофессионалов и взяточников. Российским правоохранительным органам было возвращено историческое

¹ Старший преподаватель административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Сизов И. Ю., 2016.

название досоветского периода – полиция¹. Новое старое название делает акцент на профессионализме сотрудников МВД России. Многие из задуманного удалось претворить в жизнь. Однако новый закон не решил всех проблем и не оправдал всех надежд, которые на него возлагались.

На некоторых из нерешенных проблем автор постарается остановиться подробно. Так, в частности, проблема коррупции в органах внутренних дел остается острой и не в последнюю очередь «благодаря» двойственности или нечеткости прочтения некоторых статей Закона. Анализ Закона о полиции, содержащийся в данной статье, сосредоточен не столько на конкретных возможностях получения незаконной выгоды сотрудниками полиции за счет «прорех» в законе, сколько на тех принципах и механизмах, которые приводят к возникновению и развитию благоприятных для коррупции условий. Иными словами, под коррупциогенностью в данном случае нами понимается нечеткость, неопределенность, отсылочность и размытость формулировок Закона, которые позволяют оказывать внутреннее административное давление на сотрудников в органах полиции, выходящее за правовые рамки, создавая тем самым благоприятные условия для использования должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях получения личной выгоды.

В анализах коррупциогенности правовых норм чаще всего исходя из ряда параметров критикуются только те нормы, которые регулируют отношения между гражданами и сотрудниками полиции. Коррупциогенность Закона о полиции в широком смысле слова заключается не только в возможности административных перегибов представителей полиции в отношении граждан, но и в отношениях должностной субординации между сотрудниками полиции, позволяющих начальникам оказывать давление на подчиненных, а вышестоящим инстанциям на нижестоящие подразделения.

Отдельную проблему составляет нечеткость правовых норм Закона о полиции, регулирующих взаимодействие между структурами и

¹ Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности : лекция. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. С. 10; Рыбников В. В., Алексушин Г. В. История правоохранительных органов отечества : учебное пособие. М. : Щит-М, 2007. С. 8; Олейник И. И., Олейник О. Ю. История правоохранительных органов России X–XX вв. : учебное пособие. Иваново : Ивановский филиал ВЮИ ФСИН России, 2008. С. 473–498; Целуйко А. В. История создания и развития системы правоохранительных органов России : лекция. Домодедово : ВИПК МВД России, 2008. С. 69.

отделами в органах полиции, а также отношений между сотрудниками полиции на индивидуальном уровне. Такое положение вещей зачастую приводит к переводу служебных отношений в плоскость отношений неформальных. Коррупциогенность порождается неотрегулированной законом моделью взаимодействия в системе «начальник–подчиненный», «вышестоящая инстанция – нижестоящий отдел», что ведет к формированию практик и норм взаимодействия, отличающихся от прописанных в законодательстве. Эти обстоятельства подталкивают к многочисленным нарушениям закона.

Невозможность четкого выполнения той или иной нормы Закона о полиции, а также его пересечение с другими нормативно-правовыми актами, зачастую имеющими более высокий юридический и правовой статус, приводят к множеству коллизий и неясностей, которые в свою очередь создают благоприятное поле для нарушений. В качестве частных случаев можно привести примеры - покрывания служебных преступлений или, наоборот, избавление от тех сотрудников, которые стремятся выполнять свою работу в рамках закона (к примеру, заставляя исполнять заведомо коллизионные или невыполнимые нормы буквально).

Представляется, что основные коррупционные возможности в Законе заключаются в нормах, связанных, во-первых, с осуществлением хозяйственной деятельности правоохранительных органов, во-вторых, с осуществлением ими внешних властных полномочий. Вопрос о хозяйственной деятельности полиции практически не урегулирован законом. Что касается вопроса осуществления внешних властных полномочий, то он в большей степени регулируется иными специальными законами, в частности, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Уголовно-процессуальным кодексом, законом «Об оперативно-розыскной деятельности». Закон «О полиции» определяет лишь круг общих полномочий ведомства, сомнения в обоснованности данных норм могут возникнуть лишь применительно к конкретной ситуации.

Наибольший интерес представляют нормы закона, позволяющие оказывать давление на сотрудника полиции либо орган полиции с целью не совсем правовыми мерами побудить к выполнению каких-либо требований или указаний. В данной группе норм можно обратить внимание на п. 5 ст. 35 Закона «О полиции»: «На гражданина Российской Федерации, поступающего на службу в полицию, оформляется личное поручительство, которое состоит в письменном обяза-

тельстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее трех лет, о том, что он ручается за соблюдение указанным гражданином Российской Федерации ограничений и запретов, установленных для сотрудников полиции настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Порядок оформления личного поручительства определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Как следует из данной нормы, сотрудником полиции может стать лишь гражданин, за действия которого готов поручиться и нести ответственность действующий сотрудник полиции. Представляется очевидным, что такое поручительство возможно лишь в отношении лично знакомого кандидата. Это обстоятельство само по себе затрудняет поступление на службу в полицию лиц, не имеющих связей с действующими сотрудниками. Кроме того, неясна возможная заинтересованность и мотивация действующего сотрудника полиции в возложении на себя дополнительной ответственности за другое лицо. Из рациональных мотивов напрашиваются варианты получения какого-либо вознаграждения (в любой форме) в адрес поручителя. Отдельный момент – появление и наличие в системе полиции лица, лично обязанного поручителю. Таким образом, данная норма способствует формированию и развитию в системе полиции неформальных групп («кланов», «землячеств» и т. п.).

В качестве иного примера, для понимания коррупциогенных практик, способных базироваться на нормах данного закона, можно привести в пример известную практику шантажа сотрудника обещаниями привлечь к ответственности за невыполнение обязанностей либо за их ненадлежащее выполнение. Для этого могут быть использованы как приемы возложения на сотрудника обязанностей, которые заведомо не будут выполнены или, возможно, будут невыполнимыми вообще, так и объявление его действий ненадлежащими, недостаточными, незаконными и т. п.

В п. 2 ч. 1 ст. 12 Закона «О полиции» на сотрудника полиции возложена обязанность «прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонаруше-

ния, происшествия». Представляется, что действия, выполнение которых предписывается данной нормой, разумны и обоснованы в большинстве ситуаций. Однако, вместе с тем, норма не предусматривает каких-либо исключений из правил, а выполнение предписываемых действий никак не связано с целесообразностью их выполнения. К примеру, при совершении страхового мошенничества (как правило, такого рода преступления выявляются спустя продолжительное время после их совершения) целесообразность прибытия полиции на место происшествия – в офис страховой компании – неясна и не обоснована. Вместе с тем, необеспечение ее прибытия может быть основанием для привлечения руководителя органа или подразделения полиции к дисциплинарной ответственности.

Бессистемность закона показывает п. 17 ч. 1 ст. 13 Закона, предоставляющий полиции право «истребовать для проведения экспертиз по письменному запросу уполномоченных должностных лиц полиции от организаций независимо от форм собственности предоставление образцов и каталогов своей продукции, техническую и технологическую документацию и другие информационные материалы, необходимые для производства экспертиз». При видимой разумности данной нормы необходимо отметить, что ей не регламентируются способы и условия использования образцов продукции для проведения экспертизы. В частности, возможно ли и в каких случаях проведение экспертиз над дорогостоящей продукцией, приводящих к повреждению или уничтожению образца?

Кроме того, данная норма также вторгается в сферу регулирования уголовно-процессуального законодательства, предоставляя полиции права иные, чем следователю или дознавателю, что по меньшей мере странно и вызывает сомнения в законности нормы и, соответственно, законности действий сотрудников полиции, применявших ее в своей служебной деятельности.

Также п. 37 ч. 1 ст. 13 Закона предоставляет полиции право использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям (за исключением транспортных средств, принадлежащих дипломатическим представительствам и консульским учреждениям иностранных государств, представительствам международных организаций), а в исключительных случаях – транспортные средства, принадлежащие гражданам, для пресечения преступлений, преследования лиц, со-

вершивших преступления или подозреваемых в их совершении, для доставления в медицинские организации граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, для отбуксировки с места дорожно-транспортного происшествия поврежденных транспортных средств, для проезда к месту совершения преступления, административного правонарушения.

В данном случае особый интерес представляет вопрос об использовании транспортных средств, принадлежащих гражданам, с целью пресечения преступлений. Существует малораспространенная, но все же применяемая практика использования транспортных средств (как правило, грузовых автомашин) в качестве заграждения дороги при преследовании преступника, следующего на автомобиле. Используется этот прием, как правило, в условиях нехватки времени и в отношении опасных преступников. В соответствии со спецификой ситуации применение в данных целях транспортных средств, принадлежащих МВД России, в большинстве случаев невозможно. Еще реже этот прием используется для пресечения административного правонарушения. При буквальном толковании содержащейся в законе нормы ситуация, предполагающая использование сотрудниками полиции автомашин частных граждан, подпадает под ее регулирование, однако подробного ее описания не дается, не предусматриваются также конкретные обстоятельства и способ использования частных автомобилей (к примеру, погоня, организация преграды или «щита»). В связи с этим законность или незаконность действий сотрудника полиции, применившего такой тактический прием, не очевидна и существует вероятность привлечения сотрудника к материальной и дисциплинарной ответственности.

К другим проблемам Закона можно отнести, например, размытость формулировок права, возможное злоупотребление правом, возможное давление на сотрудника полиции как гражданами, так и руководством.

В качестве иллюстрации можно привести нижеследующее. В соответствии с ч. 5 ст. 14 Закона задержанное лицо вправе пользоваться в соответствии с федеральным законом услугами адвоката (защитника) и переводчика с момента задержания. Здесь не оговорены условия предоставления переводчика и обоснованность данных действий. Не вполне ясно, означает ли данная норма, что адвокат и переводчик должны предоставляться полицией, или же задержанный вправе пользоваться выбранным и оплаченным им самим адвокатом и переводчи-

ком. Кроме того, для эффективной и обоснованной реализации данной нормы требуется регламентация способов и порядка реального обеспечения задержанного, не владеющего русским языком, переводчиком соответствующего иностранного языка с момента задержания.

В соответствии с ч. 5 ст. 14 Закона задержанное лицо в кратчайший срок, но не позднее трех часов с момента задержания, если иное не установлено уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, имеет право на один телефонный разговор в целях уведомления близких родственников или близких лиц о своем задержании и месте нахождения. Безусловно, данную норму следует признать прогрессивной и соответствующей международным стандартам. Однако она до сих пор не совпадает с текущими требованиями УПК РФ и КоАП РФ, которые предписывают лишь уведомить о задержании родственников или иных близких задержанного. Кроме того, никак не регламентировано время разговора, регион, в который будет производиться звонок, с какого телефонного аппарата должен совершаться звонок. В данной норме отсутствует указание на конкретный нормативный документ, где этот порядок мог бы быть регламентирован. Отсутствие этих регламентаций может способствовать как произволу и коррупции со стороны сотрудников, так и нарушениям со стороны задержанных.

В п. 10 ч. 1 ст. 27 Закона на сотрудника полиции возложена обязанность сообщать сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своей супруги (супруга). Таким образом, на сотрудника полиции возлагается дополнительная обязанность, выполнение которой находится в зависимости от действий самостоятельного, не находящегося в какой-либо зависимости от него лица.

В п. 12 ч. 1 ст. 40 Закона установлено, что совершение проступка, порочащего честь сотрудника полиции, может стать основанием для увольнения из органов полиции. Данная формулировка представляется неопределенной, позволяющей признать основанием для увольнения совершение даже законного действия в неслужебной обстановке.

Попытка исправить данную ситуацию предпринимается законодателем в настоящее время. Так, в Государственной Думе проходит проверку законопроект о введение повышенных гарантий сотрудникам полиции от преследования в случае, если они выполняли требования нормативных актов или приказов. Так, в документе говорится о том, что полицейские не должны нести ответственность за свои дей-

ствия, если они следуют нормативно-правовому регулированию. Это обосновывается поднятием престижа службы и защищенностью.

Резюмируя вышеизложенное, следует еще раз констатировать, что при внешнем благополучии действия Закона о полиции, жизнь диктует поправки в любой, даже самый совершенный, законодательный акт

**К вопросу о реализации принципа законности
при применении сотрудниками полиции
мер административного принуждения**

В. И. Ковшевацкий¹

Принцип законности – основополагающий принцип науки административного права. Поэтому целесообразно сначала понять общую идею законности и исследовать ее основные аспекты. Общая идея законности означает, что управление должно осуществляться в соответствии с требованиями законов, в сфере деятельности которых оно функционирует. Закон, если использовать широкий смысл этой дефиниции, включающей конституцию и нижестоящие по юридической силе нормативные правовые акты, является механизмом, с помощью которого общество создает институты государственного управления и определяет объем их компетенций. Если какой-либо институт государственной власти осуществляет действия, выходящие за пределы вверенных ему полномочий, то подобные действия будут нелегитимными. В правовом государстве стандарты норм права являются своеобразным «барометром», определяющим уровень законность государственной власти.

Принцип законности включает следующие более специфические элементы:

1) все органы исполнительной власти создаются на основании закона и реализуют только те полномочия (права и обязанности), которые возложены на них законом;

2) при осуществлении своих полномочий органы государственной власти должны исходить из требований закона и любое действие либо решение, выходящее за рамки установленных законом полномочий, не должно считаться правомерным;

¹ Начальник кабинета специальных дисциплин кафедры административного права МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук.
© Ковшевацкий В. И., 2016.

3) законность любого представителя государственной власти должна быть открыта для проверки контрольных и надзорных органов, а также суда.

Из всего сказанного следует, что вопрос законности действия представителя власти определяется не только возложенными на него полномочиями на совершение тех или иных действий, но и по тому, соблюдались ли гражданами правовые ограничения и запреты в процессе реализации государственно-властных полномочий. Например, сотрудник полиции в рамках своих компетенций требует от гражданина пройти личный досмотр при проходе на территорию вокзала. Гражданин в свою очередь обязан выполнить законные требования представителя власти, претерпев при этом определенные правовые ограничения. Эти дополнительные ограничения являются неотъемлемой частью обеспечения принципа законности.

Законность как принцип применения мер административного принуждения является базисом их применения, связана с неукоснительным соблюдением норм права. Для установления правовой природы законности необходимо отметить то обстоятельство, что в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации права и свободы личности могут быть ограничены только федеральным законом. В ст. 6 Федерального закона «О полиции» раскрыто содержание такого принципа деятельности полиции, как законность.

Согласно позиции, изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2000 г. № 3-П, определяя методы защиты государственных интересов, законодатель должен применять лишь те меры, которые необходимы.

В ч. 5 ст. 6 Федерального закона «О полиции» установлено, что применение сотрудником полиции мер административного принуждения для реализации государственно-властных полномочий допустимо только в случаях, прямо установленных федеральным законом. Часть 2 ст. 1.6 КоАП РФ устанавливает, что в рамках обеспечения законности при применении мер административного принуждения к лицам, совершившим административные деликты, установлено, что осуществление указанных мер государственного воздействия возможно в пределах компетенций представителей власти.

Ограничения прав граждан при применении мер административного принуждения должны применяться в рамках конкретного механизма, который включает в себя систему, устанавливающую порядок

ограничения прав граждан. В данную систему в качестве структурных элементов входят:

- 1) фактические и правовые основания ограничения прав граждан;
- 2) субъекты, уполномоченные ограничивать права граждан;
- 3) объекты ограничения прав граждан;

Основанием ограничения прав и свобод граждан выступает нормативный правовой акт, устанавливающий полномочия сотрудника полиции. Важным является четкая квалификация деяния как конкретного состава того или иного вида административного правонарушения.

Сотрудник полиции, кроме основания и повода ограничения прав и свобод при применении мер административного принуждения, должен разъяснить гражданину возникающие в связи с этим его права и обязанности. Важно отметить право гражданина на обжалование незаконных действий сотрудника органов внутренних дел в административном и судебном порядке. Сотрудники полиции уполномочены применять меры административного принуждения. При этом не должны забывать о главном – обязанности соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан, которые в процессе реализации государственно-властных полномочий чаще всего и нарушаются. Особенно существенно затрагиваются права, свободы и законные интересы граждан при осуществлении отдельных мер административного принуждения.

Таким образом, можно выделить ряд обстоятельств, послуживших причинами высокой значимости законности в деятельности сотрудников полиции:

1) полиция является самой многочисленной по количеству сотрудников и органов системой, созданной для обеспечения охраны прав граждан. Граждане обращаются к органам полиции значительно чаще, чем к другим правоохранительным органам (прокуратура, суд и др.) Поэтому большая часть нарушений прав и свобод граждан имеет место именно в деятельности сотрудников полиции;

2) мнение граждан о деятельности органов внутренних дел определяет отношение общества в целом к государству, что вызывает необходимость регулярного мониторинга деятельности сотрудников полиции с позиций обеспечения принципа законности;

3) органы внутренних дел обладают большим объемом государственно-властных полномочий, в том числе и по применению мер административного принуждения, законность которых должна быть предметом пристального внимания;

4) полномочия сотрудников полиции не могут быть полностью урегулированы действующим законодательством. В этой связи сотрудники наделены свободой административного усмотрения, которая позволяет исполнять свои обязанности наиболее эффективно, однако в то же время ставит сложные задачи обеспечения принципа законности.

Законность как основной принцип деятельности полиции, реализуется через следующие виды правомерных действий сотрудников полиции:

- а) неукоснительное выполнение требований закона;
- б) повседневная служебная деятельность направлена на реализацию интересов граждан, общества и государства;
- г) устранение противоправных коррупционных проявлений в деятельности.

Основными средствами обеспечения законности в деятельности полиции являются административный, судебный и общественный контроль со стороны уполномоченных на то органов государственной власти и общественных организаций.

К вопросу о правовых основах предупреждения органами внутренних дел (полицией) дорожно-транспортных правонарушений

Ю. А. Страунинг¹

Автомобилизация – одна из наиболее характерных и неотъемлемых составляющих современной цивилизации. Если на пороге XX в. автомобильный парк, который в основном был сосредоточен в США и Западной Европе, не превышал 15 тыс. ед., то в наше время, опередив самые смелые прогнозы и овладев всеми континентами, он превзошел 500 млн автомобилей, среди которых 80 % составляют легковые². Процесс автомобилизации в России теснейшим образом связан с экономическим ростом государства. Количество зарегистрированных в Российской Федерации автотранспортных средств к началу

¹ Заместитель начальника кафедры криминологии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Страунинг Ю. А., 2016.

² Стаунинг Ю. А., Белавин А. В., Савина Л. А., Соломатина Е. А. Предупреждение преступлений следственными подразделениями органов внутренних дел : учебное пособие. М. : МосУ МВД России, 2009. С. 33.

2016 г. достигло 56 616 354¹, что свидетельствует о стремлении россиян к повышению собственной мобильности, качества жизни и росту экономической активности.

Сегодня приходится констатировать, что аварийность на автомобильном транспорте в стране продолжает оставаться высокой: так, в 2013 г. произошло 204 000 ДТП, в 2014 г. – 199 720, в 2015 г. – 184 000, в связи с чем существующий уровень безопасности дорожного движения представляет серьезную проблему для России. В 2015 г. в России зарегистрировано 33 043 преступных нарушения правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК РФ). Для сравнения: в 2014 г. – 28 307 (+0,2 %), в 2013 г. – 27 977(+3,9 %). Решение данной проблемы путем предупреждения требует совместных усилий органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, негосударственных организаций, и потому правовое регулирование данной деятельности является первым шагом на пути ее решения.

Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»² безопасность дорожного движения определяется как состояние процесса перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

Государственное управление в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, а именно административно-политическое управление, осуществляется, в том числе в объеме своей компетенции, Министерством внутренних дел Российской Федерации. Решение задач, поставленных перед МВД России в указанной сфере, осуществляется через деятельность структурных подразделений с помощью правовых и организационных средств, реализация которых направлена на укрепление правопорядка и обеспечение безопасности в области дорожного движения³. Следует отметить, что во многом поставленные перед МВД России задачи по обеспечению безопасности дорожного движения реализуются через органы внутренних дел (полицию).

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ одним из направлений деятельности полиции

¹ URL: <http://www.gibdd.ru/stat/>.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1995. – № 50, ст. 4873.

³ Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006.

⁴ Российская газета. – 2011. – 8 февр.

является обеспечение безопасности дорожного движения. Основываясь на данном положении, задачи полиции по обеспечению безопасности дорожного движения можно сформулировать следующим образом: обеспечение безопасности граждан в области дорожного движения; профилактика, предотвращение и пресечение преступлений и правонарушений в области дорожного движения; раскрытие дорожно-транспортных преступлений; охрана общественного порядка на дороге; оказание помощи предприятиям, учреждениям, организациям, должностным лицам и гражданам в защите их прав и интересов в дорожно-транспортных делах.

В числе нормативных актов, регулирующих деятельность в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, особое значение занимает Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», утвердивший Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации¹. В указанном Положении обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности определяется как одна из основных задач Министерства. В этой связи на МВД России возложено осуществление таких полномочий, как участие в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организация и проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организация и осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Кроме того, Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации устанавливает, что МВД России в лице Государственной инспекции безопасности дорожного движения осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. В соответствии с п. 2 данного Положения на нее возлагается задача обеспечения соблюдения соответствующими субъектами законодательства Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, правил, стан-

¹ Российская газета. – 2011. – 2 марта.

дартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения.

Помимо указанного, ГИБДД МВД России призвана проводить мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья и имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, а также интересов общества и государства.

Таким образом, основным субъектом государственной системы безопасности дорожного движения является ГИБДД МВД России. В связи с этим возложенные на нее функции по контролю и надзору можно определить как надведомственные, чьи решения и указания по вопросам, относящимся к ее компетенции, обязательны для юридических лиц независимо от формы собственности, должностных лиц и граждан.

Кроме Указов Президента Российской Федерации важное место среди нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере занимают постановления Правительства Российской Федерации, которые детализируют существующее законодательство в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. К их числу относится, например, постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», в которой определены задачи органов внутренних дел (полиции), включающие в себя предупреждение опасного поведения участников дорожного движения; развитие системы подготовки водителей транспортных средств и их допуска к участию в дорожном движении; сокращение детского дорожно-транспортного травматизма; совершенствование организации движения транспорта и пешеходов в городах; сокращение времени прибытия соответствующих служб на место дорожно-транспортного происшествия, повышение эффективности их деятельности по оказанию помощи лицам, пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях; повышение уровня безопасности транспортных средств.

Таким образом, можно говорить, что сформирована достаточная нормативная правовая база в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Оперативно-разыскное противодействие органов внутренних дел преступлениям террористической направленности на объектах железнодорожного транспорта

М. М. Магомедов¹

В Российской Федерации правовую основу противодействия преступлениям террористической направленности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон от 6 марта 2006 года №35 ФЗ «О противодействии терроризму»² и другие нормативные правовые акты по противодействию преступлениям террористической направленности, в том числе и на объектах железнодорожного транспорта.

В целях уголовно-правового обеспечения противодействия преступлениям террористической направленности на всех объектах в России в УК РФ установлена ответственность за совершение преступлений, предусмотренных ст.ст. 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277–279, 360. В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности»³ указаны вышеназванные статьи, по которым должны квалифицироваться преступления террористической направленности, в том числе совершенные и на объектах железнодорожного транспорта⁴.

В государственной программе Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка в противодействии преступлениям», утвержденной распоряжением Правительства России 6 марта 2013 г. № 313-р, к основным внутренним факторам, препятствующим успешному обеспечению общественного порядка и противодействию преступности, отнесены проблемы, связанные с недостаточно эффективной деятельностью подразделений полиции, в том числе терро-

¹ Адъюнкт кафедры оперативно-разыскной деятельности и специальной техники МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Магомедов М. М., 2016.

² Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 08.11.2011 № 309-ФЗ).

³ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2012 г. № 1 «О некоторых вопросах судебной практики по уголовным делам о преступлениях террористической направленности».

⁴ Уголовное право России. Общая часть. Особенная часть : учебник / под общ. ред. Н. Г. Кадникова. М. : Юриспруденция, 2013. С. 589–590.

ризму, пресечению и раскрытию преступлений террористической направленности на объектах железнодорожного транспорта¹.

Следует отметить, что к основным тенденциям преступлений террористической направленности, в том числе и на объектах железнодорожного транспорта в России, являются:

– увеличение в Российской Федерации общего количества зарегистрированных преступлений террористической направленности. В 2010 г. зарегистрировано преступлений – 580, раскрыто – 410 или 70,5 %; 2011 г. – 622, раскрыто – 428 или 68,8 %; 2012 г. – 637, раскрыто – 78 или 75,0 %; 2013 г. – 661, раскрыто – 454 или 68,6 %, 2014 г. – 894, раскрыто – 426 или 47,5 %; 2015 г. – 1538, раскрыто – 575 или 37,4 %.

– расширение географии рассматриваемых преступлений в России;
– усиление взаимного влияния различных внутренних и внешних социальных, экономических и иных факторов на возникновение и распространение преступлений террористической направленности;

– усиление взаимосвязи преступлений террористической направленности² и организованной преступности, в том числе межрегиональной и международной;

– совершенствование существующих форм и методов криминальной деятельности, связанных с ПТН.

Возникновение и распространение ПТН в России имеет определенные предпосылки и детерминируется внутренними экономическими, политическими, социальными, межнациональными, микроконфессиональными противоречиями и иными факторами.

Основными внутренними факторами, обуславливающими возникновение и распространение ПТН, либо способствующими им причинами и условиями, являются:

– межэтнические, межконфессиональные и иные социальные противоречия;

– наличие определенных условий для деятельности экстремистки настроенных лиц;

– недостаточная эффективность правоохранительных, административно-правовых мер по противодействию преступлениям террористической направленности;

¹ Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : утв. распоряжением Правительства Российской Федерации 6 марта 2013 г. № 313-р.

² Далее – ПТН.

- распространение идей терроризма и экстремизма через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет;
- отсутствие единой эффективной базы антитеррористического информационного пространства в рамках СНГ¹.

Общегосударственная система противодействия преступлениям террористической направленности должна представлять собой совокупность субъектов противодействия этим преступлениям и нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию.

Целью ПТН являются:

- выявление и устранение причин и условий, способствующих возникновению и распространению рассматриваемых преступлений;
- выявление, предупреждение и пресечение действий лиц, направленных на подготовку и совершение этих деяний, их тщательный учет;
- привлечение виновных к ответственности;
- противодействие распространению идеологии жестокости и насилия в отношении человека на некоторых каналах ТВ, когда показываются криминальные взрывы, убийства и кровь «льется рекой», все это побуждает на территории России совершению тяжких и особо тяжких преступлений, в том числе преступлений террористической и экстремистской направленности, и поэтому необходима активизация работы по информационно-пропагандитскому обеспечению к сокращению таких негативных последствий.

Научное обеспечение противодействия ПТН должно включать в себя разработку теоретических и методологических основ противодействия ПТН, рекомендаций для решения практических задач по конкретным направлениям деятельности в области противодействия терроризму; проведение научно-прикладных исследований для принятия правовых, организационных и управленческих решений в области противодействия ПТН на разных уровнях; изучение международного уровня опыта борьбы с терроризмом, внесение предложений по совершенствованию стратегии и системы мер противодействия ПТН.

Кадровое обеспечение противодействия ПТН должно осуществляться по следующим основным направлениям:

¹ Волченков В. В. и др. Противодействие преступлениям террористической и экстремистской направленности (вопросы теории и практики оперативно-розыскной деятельности : учебно-методическое пособие для студентов / под ред. В. В. Волченкова, Б. П. Михайлова. М. : Юнити-Дана, 2013.

- повышение престижа службы сотрудников в оперативных подразделениях полиции ОВД и значительного повышения уровня оплаты труда, социального обеспечения и уголовно-правовой защиты в сфере оперативно-разыскных правоотношений в Российской Федерации;

- подготовка и переподготовка сотрудников оперативных подразделений полиции ОВД, участвующих в противодействии ПТН;

- антитеррористическая подготовка и специализация сотрудников оперативных подразделений полиции ОВД с учетом специфики решаемых ими задач;

- подготовка специалистов в специфических областях противодействия ПТН (противодействие идеологии терроризма, кибертерроризму и другим его видам);

- создание экспертно-консультативных групп из числа представителей субъектов противодействия терроризму, обладающих специальными знаниями и навыками и проведение занятий с сотрудниками ОВД.

Специальные аспекты противодействия ПТН, которые надо проводить оперативным подразделениям ОВД:

- оперативно-разыскное обеспечение¹ раскрытия ПТН – это система мер, осуществляемых субъектами ОРД при проведении ОРМ в целях выявления и собирания фактических данных, обеспечивающих своевременность, правильность квалификации и обоснованность возбуждения уголовного дела; доказывания виновности лиц, совершивших эти преступления; пресечение противодействия лиц криминальной среды объективному расследованию преступления и полной реализации принципа неотвратимости и наказания за содеянное;

- оперативно-разыскная характеристика² ПТН является совокупностью уголовно-правовых, криминалистических, психологических, социологических и иных упорядоченных и взаимосвязанных между собой признаков, обладающих поисковым характером и рассматриваемых с позиции решения задач по предупреждению и раскрытию указанных преступлений, нейтрализации противодействия участников криминальной среды на основе наиболее эффективного применения негласных сил, средств, методов ОРД и законодательных норм³;

¹ Далее – ОРО.

² Далее – ОРХ.

³ Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 08.11.2011 № 309-ФЗ); Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»; Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

– состояние и тенденции ПТН в России должны дополняться региональным анализом, что создает целостное восприятие и более широкие познавательные возможности при организационно-функциональном построении системы противодействия рассматриваемой группе преступлений по субъектам Российской Федерации, а также позволит сформулировать конкретные научно-обоснованные выводы и рекомендации;

– негативные количественные и качественные изменения в состоянии и динамике ПТН в России вызывают необходимость поиска новых решений и активизации мер, направленных на усиление противодействия тяжким и особо тяжким их проявлениям.

Основными направлениями в этой деятельности являются:

– определение оптимальной модели системы и раскрытия ПТН, включающей обоснование необходимости реализации в этой деятельности функции по их ОРО;

– определения места ОРО по предупреждению и раскрытию ПТН в деятельности оперативных подразделений ОВД;

– внесение изменений и дополнений в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности», другие федеральные законы и принятые в соответствии с ними нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти, являющиеся правовой основой ОРД;

– издание ведомственного нормативного акта по вопросам предупреждения и раскрытия рассматриваемых преступлений, отнесенных к компетенции МВД России, регламентирующих секретную организацию и тактику проведения ОРМ применительно к ним;

– определение функционально-структурного и организованного обеспечения реализации функции ОРО борьбы с ПТН, включающей организационно-штатное построение соответствующих подразделений полиции и их кадровое обеспечение;

– создание профессионального ядра кадров из числа сотрудников оперативных подразделений полиции для реализации задач ОРД в раскрытии ПТН.

Одной из главных составляющих настоящих основ улучшения раскрытия ПТН является правовая основа ОРО. Сравнительно-правовой анализ правового регулирования ОРО выявления, пресечения и раскрытия рассматриваемых преступлений показывает, что в силу сложности объекта общественных отношений и новизны постановки проблемы, оперативно-розыскное законодательство страдает

пробелами, противоречивостью, нечеткостью формулировок. Для чего необходимо включить в Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» специальную статью, раскрывающую сущность оперативно-розыскных методов как инструментов решения ОРО раскрытия наиболее сложных преступлений. Структурно такая норма может содержаться в гл. 2 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности», которую целесообразно назвать: «Организационные формы, методы, средства и мероприятия ОРД». Соответственно каждому из этих элементов должна быть посвящена отдельная статья закона.

Задачи, которые необходимо решать сотрудникам оперативных подразделений транспортной полиции по противодействию ПТН на объектах железнодорожного транспорта:

- выявление на территории района, города, республики железной дороги группового объединения лиц с криминальной ориентацией, установление фактических данных о реальности их противоправного функционирования, составе участников и их преступной организации.

- установление и документирование способов вовлечения отдельных участников криминального формирования, создания системы собственной безопасности и организация противодействия социальному контролю государства над ними;

- выявление и документирование криминальных действий и административных правонарушений совершаемых проверяемыми лицами или участниками групп;

- пресечение попыток проверяемых оказывать противодействие ОВД по их изобличению или уклонению от уголовного преследования по расследуемым уголовным делам.

Основные современные усилия правоохранительных органов Российской Федерации должны быть сосредоточены на следующих направлениях:

- обеспечение эффективной работы механизмов как многостороннего (в формате Содружества Независимых Государств, Шанхайской организации сотрудничества, Организации Договора о коллективной безопасности и других международных организаций), так и двустороннего взаимодействия с партнерами по антитеррористической коалиции;

- осуществление практических мероприятий по перекрытию каналов финансирования террористических организаций, пресечение незаконного оборота оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ, не-

допущение передвижения лиц террористической деятельности через государственные границы, противодействие распространению террористической пропаганды и идеологии через Интернет, оказание содействия жертвам терроризма.

Правовая защищенность сотрудников правоохранительных органов при проведении специальных операций и пути повышения прагматической эффективности действующего российского законодательства в этой сфере

*Н. Е. Казинский¹
А. Л. Вострокнутов²*

На сегодняшний день преступность является сильнейшим фактором, дестабилизирующим общество и государство. В нашей стране масштабы и темпы ее роста сделали данное общественное явление одним из основных препятствий на пути проведения реформ, порождающим у граждан чувство тревоги за свою жизнь и благополучие, снижающим доверие к органам государственной власти и управления, проводимой государством политики³. С другой стороны, криминальный мир, имея огромные доходы в сфере теневой экономики, имеет возможность противостоять государству и его правоохранительным органам. Близость многих регионов России к очагам вооруженных конфликтов в Закавказье, Северной Осетии, Ингушетии, Чечне не

¹ Профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики МГУПС (МИИТ), кандидат военных наук, профессор. © Казинский Н. Е., 2016.

² Профессор кафедры деятельности органов внутренних дел в особых условиях УНК СП МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат технических наук, старший научный сотрудник. © Вострокнутов А. Л., 2016.

³ Гасанов К. К., Хазов Е. Н. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел по обеспечению конституционных прав и свобод человека в России : монография. М. : МосУ МВД России им. В.Я. Кикотя, 2004. С. 15–18; Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. С. 10–12; Вострокнутов А. Л. Тактико-специальная подготовка : учебник. В 2 ч. Ч 1. М. : ДКСК МВД России, 2011; Иванов А. В. Борьба с организованной преступностью в России // Актуальные проблемы теории и практики оперативно-разыскной деятельности : материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (11 декабря 2015 г.). Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 60–61.

могло не сказаться на напряженной оперативной обстановке¹. Возросло общее число преступлений и в первую очередь насильственных: умышленных убийств, тяжких телесных повреждений, грабежей и разбоев. Многие из них совершены с применением оружия. Участились случаи заказных убийств, захвата заложников, пыток и издевательств в отношении потерпевших, налетов вооруженных преступных групп на граждан, предприятия и магазины. Иметь «крышу» и платить рэкету стало чуть ли не узаконенным явлением. Этому во многом способствует нелегальный рынок огнестрельного оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и устройств, наркотических и психотропных веществ, боевой техники и их доступность. Все чаще сотрудникам правоохранительных органов приходится преодолевать активное вооруженное сопротивление преступных элементов. Из этого следует, что преступные группировки сегодня хорошо организованы, вооружены и сведены в формирования, которые можно отнести к бандам или незаконным вооруженным формированиям. А пресечение действий любой из таких организаций приобретает характер боя, и не всегда можно законными действиями одержать победу в этом бою. Этот фактор, наряду с другими, становится одним из главных в определении направлений подготовки органов внутренних дел в России².

Однако принцип законности при проведении специальных операций остается и жесткие требования по его соблюдению тоже. В то же время преступники себя этими обязательствами не ограничивают и тем самым имеют преимущество перед сотрудниками в реализации своих планов. Уголовный кодекс 1996 года, введенный с 1 января 1997 года, (с изменениями от 8 декабря 2003 года) наиболее соответствует реальным потребностям борьбы с организованной преступностью. В частности, гл. 7 «Соучастие в преступлении» значительно расширяет регламентацию института соучастия в преступлении. В ней уточнено общее понятие соучастия, расширено и классифицировано исполнительство и соисполнительство, введена новая форма соучастия как преступное сообщество (преступная организация), сформулированы правила квалификации соучастия, включена норма об эксцессе ис-

¹ Вострокнутов А. Л., Супрун В. Н., Шевченко Г. В. Защита населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций. Основы топографии : учебник / под. общ. ред. А. Л. Вострокнутова. М. : Юрайт, 2014.

² Горовой В. В. Некоторые проблемы категорирования важных объектов от криминально-террористических угроз // Правоохранительные органы: теория и практика. – 2013. – № 1.

полнителя. Способствуют борьбе с организованной преступностью по УК РФ и такие составы преступлений, как ст.ст. 205–212, 222–226. Однако все эти составы преступлений касаются вынесения наказания преступникам после их задержания. Но отсутствуют нормативные акты, регламентирующие право сотрудников использовать все имеющиеся средства и способы для пресечения преступления и предупреждения развития негативных последствий данного преступления, а также ужесточение ответственности преступников за применение особенно жестких методов при оказании сопротивления при задержании.

Кроме того, анализ порядка и правил применения оружия в соответствии с Федеральным закона «О полиции» показывает, что его содержание не обеспечивает требуемую психологическую поддержку сотрудникам в экстремальных условиях при принятии решения применения оружия. Любое сомнение в содержании закона понижает психологическую устойчивость сотрудника и тем самым повышает шансы преступников. Рассмотрим более подробно ст. 23 «Применение огнестрельного оружия»:

1. Сотрудник полиции имеет право лично или в составе подразделения (группы) применять огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для защиты другого лица либо себя от посягательства, если это посягательство сопряжено с насилием, опасным для жизни или здоровья. (Как определить границу между посягательством опасным и не опасным для жизни и здоровья. Опыт показывает, что решение сотрудника не всегда совпадает с решением прокурора, поэтому сотрудник просто не захочет реагировать на преступника);

2) для пресечения попытки завладения огнестрельным оружием, транспортным средством полиции, специальной и боевой техникой, состоящими на вооружении (обеспечении) полиции. (Каков критерий, определяющий попытку завладения оружием);

3) для освобождения заложников. (Как определить степень риска при применении оружия, и каким образом данный риск оправдывается);

4) для задержания лица, застигнутого при совершении деяния, содержащего признаки тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья или собственности, и пытающегося скрыться, если иными средствами задержать это лицо не представляется возможным. (Как определить границу в действиях между признаками тяжкого преступления или не тяжкого преступления, как доказать, что нельзя было задержать преступника без применения оружия);

5) для задержания лица, оказывающего вооруженное сопротивление, а также лица, отказывающегося выполнить законное требование о сдаче находящихся при нем оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, ядовитых или радиоактивных веществ;

6) для отражения группового или вооруженного нападения на здания, помещения, сооружения и иные объекты государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан;

7) для пресечения побега из мест содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений или побега из-под конвоя лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления, лиц, в отношении которых применена мера пресечения в виде заключения под стражу, лиц, осужденных к лишению свободы, а также для пресечения попытки насильственного освобождения указанных лиц. (Откуда известно, что подозреваемый является таковым, а не просто на него похожим).

2. Вооруженным сопротивлением и вооруженным нападением, указанными в пп. 5 и 6 ч. 1 настоящей статьи, признаются сопротивление и нападение, совершаемые с использованием оружия любого вида, либо предметов, конструктивно схожих с настоящим оружием и внешне неотличимых от него, либо предметов, веществ и механизмов, при помощи которых могут быть причинены тяжкий вред здоровью или смерть.

3. Сотрудник полиции также имеет право применять огнестрельное оружие:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если управляющее им лицо отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая угрозу жизни и здоровью граждан. (Каков критерий, определяющий, что скрывающееся на автомобиле лицо создавало угрозу жизни и здоровью граждан);

2) для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью граждан и (или) сотрудника полиции. (Где критерий, определяющий, что животное угрожало жизни и здоровью граждан и сотруднику полиции);

3) для разрушения запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения по основаниям, предусмотренным ст. 15 настоящего Федерального закона;

4) для производства предупредительного выстрела, подачи сигнала тревоги или вызова помощи путем производства выстрела вверх или в ином безопасном направлении.

4. Сотрудник полиции имеет право применять служебное огнестрельное оружие ограниченного поражения во всех случаях, предусмотренных ч. 1 и 3 настоящей статьи, а также в случаях, предусмотренных пп. 3, 4, 7 и 8 ч. 1 ст. 21 настоящего Федерального закона.

5. Запрещается применять огнестрельное оружие с производством выстрела на поражение в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности, несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен сотруднику полиции, за исключением случаев оказания указанными лицами вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или сотрудника полиции. (Как определить, что именно эта женщина слабее мужчины, а нападение толпы агрессивных подростков угрожает жизни и здоровью).

6. Сотрудник полиции не имеет права применять огнестрельное оружие при значительном скоплении граждан, если в результате его применения могут пострадать случайные лица.

Поэтому актуальной проблемой как в прошлом, так и в настоящее время является задача снижения угрозы жизни и здоровью сотрудников при выполнении своих служебных обязанностей. Появляется необходимость обеспечить их личную безопасность, в том числе в правовом поле, а неопределенность требований в законодательстве при принятии решений в экстремальных ситуациях снижает их морально психологическую устойчивость. В полной мере эта угроза просматривается при проведении специальных операций. Обеспечение безопасности является необходимым условием эффективного достижения целей специальной операции. Оно предполагает организацию и осуществление комплекса мер по правомерному, рациональному и тактически грамотному применению определенной совокупности приемов и технических средств, предназначенных для защиты жизни и здоровья сотрудников ОВД от факторов (воздействий), угрожающих их физическому и психическому благополучию. Арсенал этих мер достаточно разнообразен и включает: совокупность способов пассивного психологического воздействия на преступников; применение специальных технических средств пассивной физической защиты; применение приемов рукопашного боя и самообороны; применение специальных технических средств активного физического воздейст-

вия на преступника; применение специальных технических средств активного психического воздействия; применение специальных химических средств раздражающего действия; применение огнестрельного оружия; использование индивидуальных и коллективных средств радиационного и химического контроля и разведки; использование средств индивидуальной медицинской защиты; тыловое, материально-техническое и медицинское обеспечение; взаимодействие с управлением; уровень профессионально-прикладной, тактико-специальной подготовки самих сотрудников. Поэтому сотрудники органов внутренних дел при сохранении такой тенденции развития преступности обязаны знать, уметь организовать и провести все выше перечисленные мероприятия.

Выбор оптимальной совокупности мер обеспечения безопасности производится на этапе подготовки специальной операции. Ответственность за надлежащее применение мер обеспечения безопасности личного состава возлагается на руководителей операции и начальников (командиров подразделений ОВД привлекаемых к ее проведению). Успех такого рода деятельности во многом зависит от уровня его индивидуальной боевой подготовки, которую необходимо совершенствовать постоянно.

Индивидуальная подготовка позволяет выжить сотруднику в самых различных опасных ситуациях. Рассматривая каждый вид специальной подготовки, можно выделить значение каждой из них в обеспечении успеха.

К основным видам индивидуальной подготовки относятся:

- 1) тактическая подготовка;
- 2) физическая подготовка;
- 3) морально-психологическая;
- 4) техническая и огневая подготовка¹.

Для повышения безопасности сотрудников и их морально-психологической подготовки необходимо изменить законодательство. Назрела настоятельная необходимость в разработке целостной концепции психологического обеспечения деятельности сотрудника ОВД с учетом накопленных за последние годы знаний и опыта, которая бы связала бы единый механизм все еще разрозненные «звенья» законодательства, психологического отбора, психологической подго-

¹Основные понятия и термины по тактико-специальной подготовке в органах внутренних дел : учебное пособие / под ред. Н. Е. Казинского. М. : МосУ МВД России, 2014.

товки к действиям в экстремальных условиях, психологической поддержки в процессе деятельности и последующей реабилитации после участия в чрезвычайных обстоятельствах. Максимальное напряжение нравственных, умственных и физических сил – вот типичное состояние сотрудника при проведении специальных операций. Чем больше знает и умеет делать каждый сотрудник, чем лучше он защищен в правовом отношении, тем больше шансов выполнить поставленную задачу. Великая Отечественная война, Афганистан, Чечня и наши суровые будни убедительно подтверждают сказанное.

Формирование физической готовности к службе курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России

Д. А. Платонов¹

Физическая подготовка курсантов и слушателей в образовательных организациях МВД России направлена на укрепление здоровья, обучение двигательным навыкам и воспитание физических качеств в процессе учебных занятий, внедрение полученных знаний в практику предстоящей профессиональной деятельности.

В период обучения в образовательных организациях МВД России при помощи средств и методов физической подготовки курсанты приобретают способность переносить в течение длительного времени большие физические и психологические нагрузки без снижения профессиональной работоспособности².

В процессе подготовки курсантов и слушателей к службе в подразделениях необходимо обеспечить физическую готовность как для действий в городских условиях, так и в условиях пересеченной местности.

Проведение операции в городе характеризуется исключительной сложностью и напряженностью, все действия выполняются в тесном соприкосновении с преступниками и одновременно могут вестись на улице, в здании, на крышах домов, а также в подвальных помещениях и в системах подземных коммуникаций. Поэтому проведение операции по задержанию правонарушителей приобретает своеобразный, объемный характер.

¹ Заместитель начальника кафедры физической подготовки МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя. © Платонов Д. А., 2016.

² Осокин Р. Б. Правоохранительные органы в системе безопасности. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2006. С. 9–10.

Для умелых действий требуется формирование у сотрудников навыков преодоления препятствий, рукопашного боя, стрельбы из личного оружия на фоне физических нагрузок, для чего необходимо организовать соответствующую подготовку в условиях учебного заведения.

Совершенствование у курсантов необходимых умений и навыков к действиям в экстремальных ситуациях выдвигает необходимость применения комплексного и системного подходов обучения, которые в настоящее время выступают в качестве наиболее эффективного средства решения сложных проблем. Доказано, что комплексное применение служебно-прикладных упражнений (преодоление препятствий, рукопашный бой, стрельба) и средств, используемых в реальном противоборстве с преступниками, на занятиях по физической, огневой и тактико-специальной подготовке с моделированием ситуаций оперативно-служебной деятельности способствует эффективному повышению уровня физической подготовленности курсантов образовательных организаций МВД России.

Распределение программного материала, основанного на физической, огневой и тактико-специальной подготовке в соответствии с этапами обучения курсантов образовательных организаций МВД России к действиям в городских условиях и на пересеченной местности, обеспечивает физическую готовность обучаемых к службе.

Формирование физической готовности курсантов образовательных учреждений МВД России к службе в подразделениях должно строиться по этапам и быть направлено:

- на первом этапе (1-й курс обучения) – на адаптацию к непривычным условиям службы, повышенным физическим нагрузкам и психическим напряжениям с применением средств из разделов общей, специальной физической подготовки и боевых приемов борьбы;
- на втором этапе (2-й курс обучения) – на формирование прикладных навыков и подготовку курсантов к оперативно-служебной деятельности;
- на третьем этапе (3-й курс обучения) – на формирование физической готовности курсантов к предстоящим нагрузкам в системе МВД России;
- на четвертом этапе (4-й и 5-й курс обучения) – на формирование физической и морально-психологической готовности к службе в подразделениях МВД России. Методика проверки знаний, практикуемая в настоящее время, направлена преимущественно на контроль техни-

ки выполнения приемов и действий, а не на реальную готовность выполнять их в опасной для жизни обстановке¹.

Комплексные занятия по физической, огневой и тактико-специальной подготовке с моделированием оперативно-служебных ситуаций в процессе обучения обеспечат курсантам образовательных организаций МВД России физическую готовность к службе. Уже давно стоит вопрос о готовности курсантов и слушателей старших курсов к проведению экзамена с учетом межпредметных связей трех дисциплин: физической, огневой и тактико-специальной подготовки.

Чтобы обеспечить необходимый подход в процессе обучения, очевидно, должен быть выработан необходимый элемент надежности при формировании готовности к любым неожиданностям, умения мгновенно оценивать обстановку и принимать нестандартные решения². Попытки решить данную проблему предпринимали многие специалисты в области физической подготовки. Так, например, в процессе преодоления полосы препятствий курсант должен отразить нападение правонарушителя. Место совершения нападения и его способ заранее не сообщался. При совершенствовании отдельных приемов защиты также практикуется методика выполнения нападения с использованием приемов, не известных защищаемому. Однако, как указывалось выше, существующая система контроля умений и навыков зачастую не требует этого от курсантов. Достаточно уметь выполнить конкретный прием по команде преподавателя, а фактору внезапности, проявлению инициативы и находчивости при ведении рукопашных схваток уделяется недостаточно внимания.

Бег на 400 метров по пересеченной местности в сочетании с преодолением городской полосы препятствий имеет целью формирование навыков в преодолении препятствий, выполнении специальных приемов и действий, воспитание уверенности в своих силах, смелости и решительности.

Умелые действия в преодолении полосы препятствий способствуют формированию у сотрудников навыков, необходимых для преследования и задержания правонарушителей. Преодоление препятст-

¹ Лобаков А. А. Формирование физической готовности курсантов образовательных учреждений МВД России к службе в подразделениях специального назначения : дис. ... канд. пед. наук. СПб., 2014.

² Дементьев В. Л., Платонов Д. А. Федяев Н. А. Формирование индивидуального арсенала специальных технических действий у курсантов вузов МВД России : методические рекомендации. М. : МосУ МВД России, 2012.

вий выполняется на фоне утомления (бег на 400 м), что требует общей физической выносливости и моделирует ситуацию, приближенную к реальным условиям выполнения типовых действий на практике (преследование преступника, его задержание и т. д.).

Сотрудники выполняют защитные действия от ударов, захватов, применения оружия и подручных средств. Приемы проводятся на площадке с деревянным настилом. Наступательные действия проводят ассистенты. Выполнение защитных действий каждым сотрудником оценивается в соответствии с Наставлением по физической подготовке МВД России (2012), перечень выполняемых действий определяется билетами.

Рукопашный бой включает следующие приемы: защита от ударов рукой, ногой, подручными средствами; освобождение от захватов; обезоруживание противника при ударе ножом, при угрозе пистолетом, при попытке достать оружие из кармана брюк и т. д. Выполнение приемов осуществляется в паре с ассистентом. От сотрудника требуется проведение быстрых, уверенных действий, подтверждающих преимущество защитной техники, завершаемой выполнением приема на конвоирование.

Сотрудник берет билет и передает преподавателю, который знакомит с содержанием билета ассистента и с ним определяет атакующие действия. Сотруднику не объявляется, какой прием будет применен против него, кроме захватов. Приемы проводятся в боевом темпе. Могут быть выполнены любые удары, захваты, броски, болевые и удушающие приемы с доведением их до логического завершения и переходом на конвоирование. Время, отведенное на выполнение приемов, не ограничено.

В дуэльной стрельбе каждому сотруднику необходимо предварительно преодолеть укороченную городскую полосу препятствий. Стартуют одновременно два человека.

Дуэльная стрельба выполняется из пневматических (по своей форме и массе они составляют аналог боевого пистолета Макарова) или боевых пистолетов. При достижении линии огневого рубежа каждый участник самостоятельно открывает огонь по мишени на своем направлении и производит не более восьми выстрелов.

Побеждает тот сотрудник, который первым поразил мишень противника. Время фиксируется от команды «Марш» до поражения мишени. Возможность быть «пораженным» способствует формированию быстрых, отлаженных действий в ограниченное время и соответствующим

щей психологической готовности к огневому единоборству дуэльной стрельбы, которая направлена на выработку психологической устойчивости, умения тактически грамотно действовать в условиях, приближенных к боевым. Соответствующее звуковое сопровождение повышает степень приближенности к реальным условиям противоборства.

В заключение необходимо подчеркнуть, что содержание упражнений и специальных комплексов определяются требованиями самой жизни. Рост уровня организованной преступности послужил толчком для поиска эффективных средств повышения профессионального мастерства сотрудников подразделений МВД России, формирования у них готовности дать решительный отпор криминальным элементам.

Об основных видах служебных взаимоотношений в деятельности органов внутренних дел (взаимодействие, координация, субординация)

А. В. Иващук¹

Специфические задачи правоохраны и правозащиты обусловили разделение труда между правоохранительными органами (органы прокуратуры, судебные органы, органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотиков, органы безопасности, таможенные органы, органы юстиции)². Перечисленные органы мотивированы общими для них правоохранительными целями и применением схожих форм и методов работы. Они применяют в коллективной деятельности ряд служебно-деловых отношений, к числу которых относятся: сотрудничество, взаимодействие, координация, субординация. Каждый из видов отношений имеет свои отличительные особенности, которые будут рассмотрены в настоящей статье с целью их понятийного разведения и исключения представлений об идентичности таких взаимоотношений, как координация и взаимодействие либо координация и субординация.

¹ Начальник отделения ОДС по ЦФО Штаба ГУ МВД России по г. Москве.
© Иващук А. В., 2016.

² Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 22.06.2010 № 773) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 26, ст. 3331.

Обсуждаемый вопрос имеет важное значение для организации деятельности органов внутренних дел, поскольку они участвуют во всех названных нами видах взаимоотношений. Так, согласно ст. 10 Федерального закона «О полиции»¹ провозглашается принцип взаимодействия и сотрудничества, означающий участие полиции при осуществлении своей непосредственной деятельности совместно с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Объединение усилий с ними является необходимым элементом для органов внутренних дел и происходит из смысла и содержания деятельности полиции, направленной на противодействие преступности, защиту и охрану прав и свобод человека. В случае неэффективности названного социального контакта становится невозможным разрешение поставленных перед полицией задач в полном объеме, объективно и всесторонне.

Анализ основных криминальных тенденций, наиболее актуальных в настоящее время, позволяет констатировать, что организация взаимодействия по их нейтрализации со стороны системы правоохранительных и иных органов исполнительной власти не в полной мере соответствует реальной степени общественной опасности; нормальное функционирование и развитие государства при этом продолжает оставаться под угрозой. В связи с этим существует необходимость в реализации алгоритма действий, направленного на повышение результативности работы каждого субъекта взаимодействия, что будет служить социальным индикатором эффективности выполнения органами государства своих функций в правоохранительной сфере.

«Сотрудничать» означает «работать или действовать вместе, принимать участие в общем деле». Зачастую сотрудничество полагается тем же, что и взаимодействие. Однако это пояснение представляется нам не бесспорным. Безусловно, общий смысл совместной деятельности в обоих терминах присутствует, однако взаимодействие — не синоним сотрудничества, это более широкое понятие. Оно представляет собой один из видов взаимосвязи, где стороны воздействуют

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 13.07.2015 № 248-ФЗ, с изм., внесенными постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10.02.2015 № 1-П, Федеральным законом от 06.04.2015 № 68-ФЗ (ред. 14.12.2015) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2011. — № 50, ст. 7352.

друг на друга. При этом важно: отсутствие интереса по поводу предмета совместной деятельности у одной из сторон, приоритет других интересов и задач, как правило, понижают его эффективность и возможность установления полноценного и реального сотрудничества.

Таким образом, взаимодействие – это согласованная деятельность различных субъектов, осуществляющих совместные действия. В контексте статьи необходимо отметить, что взаимодействие субъектов правоохранительной системы есть осуществление ими совместных согласованных действий по достижению общих целей правоохранительной деятельности и решению стоящих перед ними общих задач.

Требование согласованности в этом процессе обосновывает обращение к термину «координация», суть которой в согласовании, упорядочивании. Сам термин многозначен и используется в различных науках. Так, в естественных науках (например, физиологии человека) рассматриваются вопросы координации его движений, которыми обеспечивается устойчивость, либо его координационные способности в спорте; в технических науках (авиастроение) присутствует механический координатор – прибор, указывающий летчику координаты самолета; в социально-гуманитарных науках координируется деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью, обеспечению безопасности дорожного движения, профилактике правонарушений. Помимо этого, в настоящее время распространение получило понятие «координация преступных действий»¹.

Для решения принципиальных вопросов организации противодействия преступности правоохранительными органами востребованность приобретает соответствующая координация². Так, помимо вышеназванных взаимоотношений сотрудничества и взаимодействия, актуальными для органов внутренних дел остаются задачи координирования действий правоохранительных органов в целях повышения эффективности их взаимодействия, повышения чувства ответствен-

¹ Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2010 г. № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)» // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2010. – № 8.

² Указ Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (ред. от 25.07.2014) // Собр. законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17, ст. 1958.

ности за выполнение возложенных задач как со стороны сотрудников полиции, так и других правоохранительных органов, государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций и граждан.

В зависимости от применения на практике понятий «взаимодействие» и «координация» этим видам деятельности, как правило, присущи специфические черты:

- а) наличие субъектов, объектов и предмета совместной деятельности;
- б) наличие целей;
- в) информационное обеспечение и анализ;
- г) выработка решений;
- д) оценка совместной деятельности¹.

При этом при координации имеет место специальный субъект – координатор, тогда как взаимодействующие стороны, как правило, имеют равные статусы.

Как отмечено выше, взаимодействие – это более широкое понятие, однако при этом в учебной литературе и на практике применяется выражение «координация взаимодействия», сущностью которого является организация взаимодействия как управленческая составляющая. В нашем понимании это согласованная совместная комплексная деятельность всех субъектов взаимодействия, основанная на нормативных правовых актах. Такая координация осуществляется с целью борьбы с преступностью, выполнения совместных общих задач, стоящих перед взаимодействующими сторонами в пределах компетенции участников, с использованием имеющихся сил, средств и методов, в определённых формах (направлениях). Несмотря на структурно-функциональную самостоятельность правоохранительных органов, эффективное выполнение ими своих функций способствует интеграции интеллектуальных, информационных, кадровых и иных ресурсов для решения актуальных правоохранительных проблем.

Следовательно, координацию взаимодействия можно полагать элементом управленческой деятельности, осуществляемой субъектами, наделёнными организационно-распорядительными полномочиями в отношении участников совместной оперативно-разыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности. Специфика природы координации обязывает учитывать, что при равнозначности субъекта коорди-

¹ Организация управления органами внутренних дел : учебник / под общ.ред. А. М. Кононова, И. Ю. Захватава. 2-е изд., доп. и перераб. М. : Академия управления МВД России, 2013.

нации и координируемых у первого имеется ведущее положение, в силу которого он организует сбор координируемых для совместного обсуждения актуальных вопросов и осуществления взаимных действий.

Если взаимодействие, в силу сложившихся традиций, осуществляется на основе взаимопомощи и взаимной заинтересованности, товарищеского сотрудничества, то координация еще сто лет назад была включена Анри Файолем в функции управления¹. Ей в большей степени присущ официальный характер деловых взаимоотношений, тогда как взаимодействие может реализовываться неформально, между коллегами на основе простых договоренностей.

При этом имеющиеся у координатора организационно-распорядительные полномочия иногда приводят к ошибочным выводам относительно синонимичности понятий «координация» и «субординация».

Основное их различие в характере связей между участниками отношений. Субординация заключается в строгом служебном подчинении в системе отношений, связанных с иерархией, тогда как координации присущи только организационно-распорядительные полномочия субъекта координации (которые, кстати, так и не получили до настоящего времени научного определения). Кроме того, решения координационных совещаний, как правило, носят рекомендательный характер. В этих совещаниях участвуют представители различных правоохранительных органов и органов государственной власти, обязательно состоящие в служебном подчинении.

Объединяет понятия наличие субъекта управленческого воздействия, который наделен в правовом порядке соответствующими полномочиями по осуществлению целенаправленно этого воздействия, некоторой властной компетенцией. Вместе с тем, правовая регламентация координатора, в отличие от субъекта, обладающего субординационными полномочиями, менее развита в правовом поле.

Субординационными полагаются те отношения, где четко выражена организационная соподчиненность участников во внутриорганизационной деятельности.

При этом отметим, что при взаимодействии нормативное закрепление взаимоотношений не является обязательным элементом, оно зачастую организуется в неформальном виде.

¹ Файоль А. Общее и промышленное управление / пер. Б. В. Бабина-Корня. М., 1923. С. 3.

Для преодоления имеющихся на практике проблем организации рассматриваемых отношений, по нашему мнению, необходимо:

1) принять меры по надлежащему правовому урегулированию отношений полиции с другими правоохранительными органами в целях повышения эффективности организации их взаимодействия, надлежащей оценки должностными лицами совместных задач, возможностей и перспектив сотрудничества, исключения пассивности в вопросах организации взаимодействия, недооценки информационного обмена, его оперативности при осложнениях оперативной обстановки;

2) установить необходимые и достаточные полномочия и функции взаимодействующих органов, а также участников координационного процесса;

3) оперативно решать вопросы организации информационного обмена, внести в нормативные правовые акты (межведомственные приказы, распоряжения и т. д.) четко сформулированный порядок обмена информацией, представляющей интерес для взаимодействующих сторон.

Требуется единый алгоритм реализации взаимосогласованных усилий, повышение продуктивности создаваемых штабов, рабочих групп, координационных образований, совершенствование обучения сотрудников правоохранительных органов по преодолению работы в узковедомственных интересах при объективной необходимости действовать в режиме постоянных оперативно-служебных контактов, облегчение процедурных механизмов согласований предпринимаемых усилий, разрешение психологических проблем взаимных контактов.

Безусловно, вышеизложенное не может вместить весь спектр проблемных вопросов по данной тематике. Тем не менее, представляется, что приведенные объективные отличия таких понятий, как «сотрудничество», «взаимодействие», «координация» и «субординация», суть которых сводится к их общему характеру как определенных видов социальных контактов, и предложенные решения будут способствовать совершенствованию организации межведомственного взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами в сфере установленных интересов, достижение которых в правовой сфере способно повысить эффективность их действий в деле обеспечения общественного порядка.

**Проблемные вопросы административно-юрисдикционной
деятельности органов внутренних дел
(по проекту кодекса Российской Федерации
об административных правонарушениях)**

А. М. Низаметдинов¹

Противоправное поведение становится в определенной мере привычным в общественном сознании, не всегда вызывает реакцию неприятия². Статистика показывает, что количество выявляемых подразделениями полиции по охране общественного порядка административных правонарушений ежегодно растет.

Так в прошедшем году только сотрудниками Госавтоинспекции пресечено 82,2 млн административных правонарушений в области дорожного движения, что на 15,5 % больше, чем в 2014 году³. Общая сумма наложенных административных штрафов составила 64,5 млрд руб.; сумма уплаченных административных штрафов – 39 млрд руб.

Производство по делам об административных правонарушениях представляет собой сложную и многогранную деятельность, осуществляемую в непрерывно изменяющихся условиях. Необходимо подчеркнуть, что в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесено более тысячи изменений: введены новые составы административных правонарушений, претерпели изменения правила привлечения к ответственности и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях, изменен объем компетенции субъектов административной юрисдикции, увеличено их число. Ряд изменений и дополнений имеют своей целью устранение пробелов и коллизий.

Ведущие ученые Российской Федерации в области административного права, правоприменители, общественные организации и граждане, средства массовой информации обсуждают проект федерального закона № 957581-6 «Кодекс Российской Федерации об администра-

¹ Доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Низаметдинов А. М., 2016.

² Гришко А. Я., Ендольцева А. В., Осокин Р. Б., и др. Состояние криминальной обстановки и предупреждение преступлений в Рязанской области : научно-аналитический обзор. Рязань : МосУ МВД России имени В. Я. Кикотя, 2015. С. 9.

³ Аналитические материалы ГУОБДД МВД России за 2015 год.

тивных правонарушениях», внесенный депутатами Государственной Думы В. А. Васильевым, В. Н. Плигиным, С. А. Поповым и др.

Разработчики проекта нового кодекса старались отразить в его тексте изменившееся состояние системы общественных отношений, правовой системы, судебной и иной правоприменительной практики, правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изменений в законодательстве, в организации органов государственной власти, в системе федеративных отношений.

В проекте осуществлена полная кодификация федерального законодательства об административных правонарушениях.

Одной из основных задач проекта стало обеспечение единства, последовательности регулирования комплекса общественных отношений, составляющих правовой институт административной ответственности.

Следует отметить, что особое внимание уделено вопросам подсудности дел об административных правонарушениях и правилам рассмотрения дел об административных правонарушениях и жалоб на постановления по делам об административных правонарушениях. В частности, обособлена процедура судебного рассмотрения дел и жалоб. При этом рассмотрение дел об административных правонарушениях судами общей юрисдикции и арбитражными судами будет осуществляться по единым процессуальным правилам.

Среди принципиальных новелл проекта следует отметить также установление категорий грубых административных правонарушений, значительных административных правонарушений и менее значительных административных правонарушений.

Для каждой категории административных правонарушений установлены особенности производства по делам об административных правонарушениях, максимальные административные наказания.

Перечень видов административного наказания расширен за счет включения в него исправительных работ, лишения специального разрешения (лицензии), административного запрета на посещение публичных и иных массовых мероприятий, определенных общественных мест, а также на пользование услугами авиаперевозчиков в качестве пассажиров, ликвидации юридического лица или прекращения деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

Такое расширение перечня видов административного наказания позволит повысить точность и эффективность реагирования государства на конкретные противоправные деяния.

Особенная часть проекта нового кодекса, устанавливающая административную ответственность за конкретные административные правонарушения, состоит из 32 глав (в действующей редакции содержится 17 глав).

Так, в представленном проекте разделение категорий административных правонарушений на грубые, значительные и менее значительные вызывает определенное сомнение, так как их определения не содержат материальных признаков, позволяющих правоприменителю отнести их к данной категории. Мы поддерживаем мнение МВД России о целесообразности рассмотрения вопроса об установлении в КоАП РФ перечня только грубых правонарушений.

По нашему мнению, ст. 48.13 (Исполнение административного наказания в виде административного штрафа за счет удержаний из заработной платы, пенсии, стипендии и иных периодических платежей, выплачиваемых физическому лицу, привлеченному к административной ответственности) следует исключить.

В настоящее время более половины постановлений о наложении административного штрафа выносятся сотрудниками ГИБДД в автоматическом режиме, что не позволит получать информацию от государственных и муниципальных органов, общественных объединений, организаций, должностных лиц и граждан о месте работы должника и его доходах.

Кроме того, необходимо учитывать, что в период времени, предусмотренный для добровольного исполнения наказания в виде административного штрафа, лицо, которому оно назначено, может сменить место работы.

Наделение органа, выдавшего исполнительный документ, обязанностью направлять постановление по делу об административном правонарушении в организацию или иному лицу, выплачивающим должнику заработную плату, пенсию, стипендию и иные периодические платежи, повлечет значительное увеличение нагрузки на сотрудников органов внутренних дел и финансовых затрат на почтовые расходы.

Вопрос повышения мотивации должников к погашению задолженности по исполнительным производствам отражен в Плане мероприятий, направленных на снижение смертности населения от дорожно-транспортных происшествий, который утвержден 4 августа 2015 года Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым. Согласно п. 27 данного Плана предполагается ус-

тановить запрет на предоставление отдельных государственных и муниципальных услуг лицам, имеющим задолженности по исполнительным производствам, в том числе по уплате административных штрафов.

В проекте КоАП РФ (ст. 39.5, ст. 45.18) впервые закрепляется обязательное участие должностного лица (представителя) органа, от имени которого было возбуждено дело об административном правонарушении в рассмотрении и (или) пересмотре дела судом, а также поддержке предъявленного при возбуждении дела обвинения в совершении административного правонарушения. Также допускается, что обвинение в совершении административного правонарушения могут поддерживать несколько должностных лиц органа, возбудившего дело об административном правонарушении. Следует отметить, что только за 2015 год органами внутренних дел в суды направлено более 2 млн 500 тыс. материалов по делам об административных правонарушениях.

В этой связи по данным МВД России для обеспечения профессионального представительства в судах необходимо будет увеличить штатную численность сотрудников территориальных органов внутренних дел МВД России на районном уровне на 7 600 ед. исходя из числа мировых судей и количества судебных участков в Российской Федерации¹. Практическое применение указанных проектируемых норм потребует дополнительных средств федерального бюджета в связи с потребностью в значительном увеличении штатной численности органов внутренних дел (полиции), в том числе и для создания специализированных подразделений полиции, а также обеспечения ее материально-техническими ресурсами.

Со своей стороны полагаем, что в случае принятия данных норм возникнет необходимость подготовки таких сотрудников в образовательных учреждениях системы МВД России.

¹ Ежегодное денежное довольствие (без учета районного коэффициента) одного сотрудника ОВД составляет 638 тыс. руб. Следовательно для осуществления вводимой функции потребуется выделить дополнительное ежегодного финансирования в размере 4 848 800 тыс. руб.

**Реализация норм Федерального закона
от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»
в части исполнения административного законодательства**

И. В. Потапенкова¹

Производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции»² является одним из основных направлений деятельности полиции.

С точки зрения видов административной деятельности, производство по делам об административных правонарушениях осуществляется методами и средствами административно-юрисдикционной деятельности, которая, по мнению различных ученых-административистов, включает в себя совокупность значимых административных процедур, выражающихся в процессуальной форме, носящей правоохранительный, государственно-властный характер, заключающейся в рассмотрении и разрешении юридических конфликтов в досудебном порядке дел об административных правонарушениях, включающая также производство по жалобам, дисциплинарным проступкам, а также производство по применению мер административного принуждения, уполномоченными на то органами исполнительной власти и их должностными лицами³.

Деятельность полиции по исполнению административного законодательства является частью административно-юрисдикционной деятельности, которая осуществляется уполномоченными на то

¹ Старший преподаватель кафедры административной деятельности органов внутренних дел МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук. © Потапенкова И. В., 2016.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

³ Осокин Р. Б. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения безопасности дорожного движения // Актуальные проблемы юридической науки в России в XX–XXI вв. : материалы Межвузовской заочной научной конференции. Тамбов : Тамбовский филиал МосУ МВД России, 2007. С. 177; Осокин Р. Б. Проблемы привлечения правоохранительными органами к административной ответственности за нарушения норм избирательного законодательства и способы их преодоления // Конституция. Выборы. Государство : сборник материалов Всероссийской научно-практической Чичеринской конференции. Тамбов : Центр-пресс, 2007. С. 28–29; Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел : учебное пособие. М. : Юнити-Дана, 2016.

должностными лицами подразделений территориальных органов МВД России¹.

Полномочиями по рассмотрению дел об административных правонарушениях в соответствии ст. 23.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² обладают следующие должностные лица органов внутренних дел (полиции): начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений, пунктов) полиции, их заместители, начальники линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, их заместители, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции, начальники дежурных смен дежурных частей линейных отделов (управлений) полиции на транспорте, начальники линейных отделений (пунктов) полиции и другие сотрудники полиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил, начальник государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, начальник центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения государственной инспекции безопасности дорожного движения, его заместитель, командир полка (батальона, роты) дорожно-патрульной службы, его заместитель, сотрудники государственной инспекции безопасности дорожного движения, имеющие специальное звание, старшие государственные инспектора безопасности дорожного движения, государственные инспектора безопасности дорожного движения, старшие государственные инспектора дорожного надзора, государственные инспектора дорожного надзора, старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции.

В 2015 году сотрудниками органов внутренних дел (полиции) было пресечено более 69 млн административных правонарушений, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, из них: в области дорожного движения (гл. 12 КоАП

¹ Приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»; Приказ МВД России от 27 июня 2003 г. № 486 «Об организационно-штатном построении строевых подразделений ГИБДД».

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1), ст. 1.

РФ) – 59 339 506, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность (гл. 20 КоАП РФ) – 7 260 758, нарушение режима пребывания иностранных граждан (ст. 18.8 КоАП РФ) – 98 911, в области предпринимательской деятельности (гл. 14 КоАП РФ) – 197 747, неуплата административного штрафа в срок (ч. 1 ст. 20.25 КоАП РФ) – 1 270 38, на транспорте (гл. 11 КоАП РФ) – 441 547¹.

Наибольшее количество административных правонарушений пресечено сотрудниками подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) – 59 921 864, патрульно-постовой службы (ППС) – 3 470 866, вневедомственной охраны – 1 870 155 и участковыми уполномоченными полиции (УУП) – 2 429 785.

Подразделениями по исполнению административного законодательства было пресечено 162 359 административных правонарушений.

По состоянию на первое полугодие 2015 года в территориальных органах МВД России насчитывается 6 130 сотрудников подразделений ИАЗ.

На различных уровнях системы МВД России функционируют подразделения по применению и исполнению административного законодательства, которые, являясь субъектами административно-юрисдикционной деятельности, выполняют различные функции, начиная от координации деятельности подразделений полиции по предупреждению административных правонарушений и преступлений и заканчивая процессуальной деятельностью по производству по делам об административных правонарушениях.

Задачами подразделений организации применения административного законодательства территориальных органов МВД России на окружном и региональном уровнях являются²:

- организационно-методическое обеспечение деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению административных правонарушений, относящихся к компетенции органов внутренних дел;
- координирование административной практики подразделений органов внутренних дел в целях предотвращения административных правонарушений и предупреждения преступлений;

¹ По данным ГУОООП МВД России.

² Приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156 «Об утверждении типовых Положений о подразделениях организации применения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства».

- выработка и реализация в пределах компетенции системы мер, направленных на соблюдения подразделениями полиции законодательства Российской Федерации при производстве по делам об административных правонарушениях;

- разработка и реализация мер по исполнению постановлений должностных лиц органов внутренних дел и судей о назначении административных наказаний по делам об административных правонарушениях, относящихся к компетенции органов внутренних дел;

- организация и осуществление пресечения административных правонарушений, требующих проведения административного расследования, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства в установленных законодательством случаях;

- участие в предупреждении, пресечении, выявлении и раскрытии преступлений.

Задачами подразделений по исполнению административного законодательства территориального органа МВД России на межрегиональном уровне и центра (группы) по исполнению административного законодательства территориального органа МВД России на районном уровне являются:

- учет административных правонарушений, пресекаемых сотрудниками органов внутренних дел, регистрация и учет дел об административных правонарушениях, производство по которым осуществляется сотрудниками органов внутренних дел;

- подготовка дел об административных правонарушениях для рассмотрения уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел и их направление на рассмотрение судьям либо должностным лицам заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, в строгом соответствии с требованиями законодательства об административных правонарушениях;

- приведение в исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных должностными лицами органов внутренних дел;

- непосредственное осуществление производства по делам об административных правонарушениях, пресечение административных правонарушений, требующих проведения административного рассле-

дования, а также рассматриваемых в порядке арбитражного процессуального производства в установленных законодательством случаях;

– участие в предупреждении, пресечении, выявлении и раскрытии преступлений.

Таким образом, рассматривая административно-правовой статус подразделений по исполнению административного законодательства, следует отметить значение данного субъекта в осуществлении деятельности по предупреждению преступлений¹, а деятельность по пресечению административных правонарушений оказывает непосредственное влияние на предупреждение преступлений в целом.

Основным качественным показателем административно-юрисдикционной деятельности подразделений и служб полиции является состояние законности при осуществлении производства по делам об административных правонарушениях, которое определяется по следующим критериям:

– количество отмененных по протестам или обжалованию постановлений по делам об административных правонарушениях, повлекших освобождение привлекаемого (привлеченного) лица от административной ответственности в связи с отсутствием события либо состава административного правонарушения;

– качество подготовки материалов по делам об административных правонарушениях, низкий уровень которого, приводит к многочисленным фактам их возврата на доработку, необоснованному затягиванию производства и в итоге уклонению правонарушителя от ответственности;

– количество прекращенных дел об административных правонарушениях.

Согласно ведомственному законодательству одним из оценочных показателей работы территориального органа МВД России является состояние законности при исполнении административного законодательства². Одной из основных причин, дающих повод ставить под сомнение правомерность вынесенных решений по делам об административных правонарушениях, является низкое качество собранного административного материала. В материалах по делам об административных правонарушениях отсутствуют копии документов, удосто-

¹ Приказ МВД России от 17 января 2006 г. №19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений».

² Приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации».

веряющих личность правонарушителей, распечатки с ИБД «Регион», методы установления личности правонарушителей сотрудниками полиции не отражены, рапорта сотрудников полиции, находящиеся в материалах дел, руководством не изучены.

Обеспечивая выполнение процессуальной формы административно-юрисдикционной деятельности, должностным лицам полиции, уполномоченным осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, необходимо соблюдать требования по реализации норм законодательства об административных правонарушениях, которые установлены КоАП РФ. Несоблюдение положений законодательства, влечет снижение уровня законности, являющейся критерием оценки деятельности органов внутренних дел.

В результате изучения правоприменительной деятельности подразделений полиции по производству по делам об административных правонарушениях и исполнению административного законодательства можно выделить следующие типичные нарушения, допускаемые должностными лицами органов внутренних дел в процессе применения норм КОАП РФ:

- несоблюдение предусмотренных законом сроков давности привлечения к ответственности;
- составление протоколов и постановлений об административном правонарушении без указания в них всех необходимых сведений и без требуемого разъяснения прав и обязанностей всем участникам производства по делу;
- неполное выявление всех предусмотренных законом обстоятельств, подлежащих выяснению по делу об административном правонарушении;
- нарушение установленного законом порядка административного расследования;
- применение штрафов за конкретные виды правонарушений, предусмотренных законом, ниже или выше установленных размеров;
- нарушение порядка административного задержания граждан (в том числе факты необоснованного задержания, без составления протоколов, превышения установленных законом сроков задержания и др.);
- осуществление личного досмотра и досмотра вещей должностными лицами, не уполномоченными на проведение таких действий, а также несоблюдение требований о присутствии понятых при проведении личного досмотра и досмотра вещей;
- наложение ареста на товары, транспортные средства и иные вещи, не являющиеся орудиями совершения или предметами админист-

ративного правонарушения лицом, не уполномоченным на это, а также нарушение требований о присутствии при аресте товаров, транспортных средств и иных вещей их владельцев и понятых;

- неиспользование должностными лицами своих полномочий по доказыванию виновности привлекаемых к административной ответственности лиц и иных обстоятельств, имеющих значение для разрешения конкретных дел (непринятие мер к опросу свидетелей, потерпевших, освидетельствованию в установленном порядке на предмет состояния опьянения и др.);

- невыполнение требований об обязательной оценке стоимости изъятых вещей в случаях, установленных ст. 27.11 КоАП РФ;

- незаконно упрощенная процедура рассмотрения материалов об административных правонарушениях (без приглашения и опроса лица, привлекаемого к ответственности, без разъяснений процессуальных прав, исследования документов и др.);

- игнорирование обстоятельств, исключających производство по делу;

- нарушение подведомственности при рассмотрении отдельных определенных категорий дел (наиболее часто преувеличивают свои полномочия органы внутренних дел, необоснованно подменяя административные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, суды);

- непринятие всех предусмотренных законом мер по реальному взысканию наложенных штрафов;

- непринятие мер по выявлению причин административных правонарушений и способствующих им условий в целях их последующего устранения.

Кроме того, законодательство об административных правонарушениях находится в состоянии непрерывного совершенствования как процессуальной его части, так и материальной, что оказывает существенное влияние на деятельность подразделений полиции по исполнению административного законодательства.

Так, в Государственной Думе подготовлен к принятию проект федерального закона, в котором увеличен размер мелкого хищения до 5 тыс. руб. (в настоящее время – 1 тыс. руб.), а также установлена уголовная ответственность за мелкое хищение, совершенное неоднократно¹.

¹ Проект федерального закона № 771893-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации 22 сентября 2015 года.

Федеральный закон «О полиции» о взаимодействии полиции с гражданским обществом

*Н. Ф. Медушевская¹
С. В. Михалев²*

Широкая сеть общественных организаций, ассоциаций, партий и комитетов, возникшая в результате добровольных усилий граждан, является необходимым признаком гражданского общества. Но сама по себе эта сеть становится эффективной только в том случае, если умеет плодотворно взаимодействовать с институтами государственной власти, направляя свою деятельность на достижение консенсуса и оказывая действенное влияние на институт государства. Именно гражданское общество способно своим влиянием преодолеть бюрократизацию и «закостенелость» власти, бороться с коррупцией и нарушениями закона, будучи ее оппонентом и создавая конструктивную оппозицию.

Гражданское общество не может быть отчужденным от государства, являясь его критиком и контролирующим органом, и это противостояние способно усиливаться в случае наличия в обществе развитых демократических процедур. Поэтому можно с полной уверенностью констатировать, что именно гражданское общество является источником правового нормотворчества, способствуя реформированию демократических форм в соответствии с изменяющимися общественными потребностями.

Но гражданское общество разнородно, оно не монолит, распадается на некую совокупность достаточно противоречивых частных интересов социальных групп, их ассоциаций и организаций. Эти противоречия способны деформировать гражданское сознание, снизить общий уровень гражданской культуры. Поэтому власть, оказавшаяся под влиянием неких частных групп гражданского общества, может в свою очередь стать выразителем не общенациональных, а частногрупповых интересов. «Иными словами, гражданское общество само по себе еще не гарантирует демократии, справедливости и стабильности. Оно воз-

¹ Профессор кафедры философии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, доцент. © Медушевская Н. Ф., 2016.

² Старший преподаватель кафедры философии МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат философских наук. © Михалев С. В., 2016.

никает и развивается в тесном взаимодействии с другими сферами общественной жизни: экономической, политической, духовной»¹.

Сильное государство и сильная власть невозможны без развитого гражданского общества. Только в таком государстве могут быть созданы условия для совершенствования культуры труда, эффективности производства, гарантии законности, стабильности и защиты окружающей среды. Но и это еще не все. Без целого комплекса общепринятых ценностей и норм нельзя достичь общественного консенсуса на разумных началах. Одной из таких ценностей может стать общее благо, дополненное идеями права и законности, самостоятельности личности. Формирование гражданской культуры должно способствовать восстановлению единства и солидарности общества на основании общего понимания цели и смысла общественного бытия, на основе духовной общности людей.

Уже в процессе социализации начинает формироваться гражданская культура личности, в ходе которой человек приобретает определенные навыки социальности, активную гражданскую позицию, умение отстаивать свои права и исполнять обязанности, способность к коммуникации и организованности. И в этом процессе невозможно обойтись без свободы, благодаря которой индивид превращается в гражданина, ответственного за себя и свои политические решения. Традиции русской государственности привели к замене свободы подавлением человека, тотальному насилию, а в правовой системе стала доминировать карательная практика. Привычка к патернализму, восприятие несвободы как закономерности, естественного положения вещей формирует убежденность в невозможности оказать хоть какое-то влияние на власть².

В современной литературе неоднократно отмечалось, что для постсовременности характерен рост значимости и влияния гражданских институтов. Конечно, в первую очередь это касается постиндустриальных стран, в которых, с одной стороны, наблюдается активизация деятельности институтов гражданского общества, с другой – усиление замкнутости и появление новых элит с ярко выраженными корпоративными интересами и мотивами продвижения своих частных интере-

¹ Россия в многообразии цивилизаций / под ред. Н. П. Шмелева. М. : Весь мир, 2011. С. 701.

² Медушевская Н. Ф. Проблемы гражданской культуры современного гражданского общества // Актуальные проблемы развития гражданского общества в Российской Федерации : сборник статей по итогам Всероссийской научно-практической конференции. В 2 т. Т. 2. М. : Юрист, 2012. С. 49–55.

сов. Вряд ли сегодня мы можем отнести нашу страну к постиндустриальным странам, тем не менее опасность доминирования корпоративистских интересов в гражданском обществе у нас все же существует. Патриарх Московский и всея Руси Кирилл отмечал: «Политика в России всегда была политикой принципов. Сегодня же это политика интересов – интересов корпораций, интересов политических партий и, самое отвратительное, интересов отдельных личностей»¹.

Но, тем не менее, в российском обществе намечаются некоторые тенденции, свидетельствующие об активизации гражданственности индивидов, не принимающих любые формы авторитарной диктатуры и предпочитающих межличностную солидарность сограждан. Российская ментальность начинает стремиться к диалогизированному единению с другими социальными субъектами с учетом собственной идентичности, без растворения «я» в «мы». И в этом процессе неоценимую помощь и поддержку оказывает российская полиция, которая в соответствии с Законом о полиции постоянно проводит мониторинг общественного мнения как о собственно деятельности полиции, так и о взаимодействии полиции с институтами гражданского общества. Результаты данного мониторинга регулярно доводятся до сведения государственных и муниципальных органов, граждан через СМИ и Интернет.

Россия, став открытым обществом, стремится установить полноценные контрактные отношения с гражданами страны при строгом соблюдении принимаемых обязательств, а отношения между индивидом, государством и обществом строятся через систему прав и обязанностей. Большую роль в этом процессе играют общественные советы, созданные при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и территориальных органах, которые обеспечивают согласование интересов органов государственной власти и институтов гражданского общества. Показательно, что в соответствии с Законом о полиции граждане и общественные объединения привлекаются к осуществлению государственной политики по охране общественного порядка, к разработке различных документов, направленных на совершенствование деятельности полиции, а также к осуществлению ее контроля.

Все эти меры дают свои положительные результаты и способствуют регулированию взаимодействий между гражданским обществом и органами власти, росту гражданственности среди населения и со-

¹ Через духовное обновление к национальному возрождению. М. : МОО «ВРНС», 2012. С. 28.

вершенствованию культуры взаимоотношений между государством, его правоохрнительными органами и гражданами, общественными союзами и организациями.

Категории лиц, разыскиваемых полицией в соответствии с Федеральным законом «О полиции»: вопросы терминологии

В. В. Абрамочкин¹

2016 год стал юбилейным для Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», который отметил свое 5-летие. Несмотря на столь непродолжительный период, законодатель успел изменить и дополнить его положения 26 федеральными законами, а Конституционный Суд Российской Федерации признать ч. 6 ст. 43 применительно к отдельной ситуации не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановление от 10 февраля 2015 г. № 1-П). Из 56 статей (после 2015 г. – 50) подверглись изменениям и дополнениям – 14. Причем наиболее сложные нормы по характеру регулирования, изменялись неоднократно. Особое внимание законодателя было обращено на ст. 12, определяющую обязанности полиции. Данная норма подверглась корректировке 10 федеральными законами. При этом очередной проект федерального закона № 828616-6², подготовленный при участии ДПД МВД России, также предполагает изменения 14 пунктов, определяющих обязанности полиции. Некоторые из них напрямую связаны с оперативно-разыскной деятельностью³, в том числе розыскной работой органов внутренних дел.

В настоящей работе внимание автора обращено на терминологию, используемую законодателем в ст. 12 Закона, с позиций теории ОРД и Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴. В соответствии с п. 12 ч. 1 ст. 12 Закона на полицию возлагаются обязанности по осуществлению розыска лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в

¹ Начальник кафедры административного права и оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел МОФ МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент. © Абрамочкин В. В., 2016.

² Проект федерального закона № 828616-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». URL: <http://asozd.duma.gov.ru/>.

³ Далее – ОРД.

⁴ Далее – Закон об ОРД.

их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от недобровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлению розыска похищенного имущества; установлению имущества, подлежащего конфискации; обеспечению участия в судебном заседании лица, в отношении которого решается вопрос об установлении или о продлении административного надзора либо о дополнении ранее установленных административных ограничений, в случае подачи административного искового заявления территориальным органом¹.

На наш взгляд, одновременное применение широких и узких по смыслу формулировок, нахождение в одном пункте различных категорий лиц, разыскиваемых полицией, наряду с розыском имущества и обеспечивающей функцией в сфере административного надзора отражается на внутренней логике Закона, отчасти не соответствует замыслу законодателя, изложенному в Закона об ОРД, а также идет в разрез теоретическим наработкам в области ОРД.

С зарождением и развитием теории ОРД понятие и сущность розыска стали объектом исследований в этой области научных знаний. Одним из первых свое несогласие с расширительным толкованием понятия розыска, включающим всю деятельность по раскрытию преступлений, в 1963 году высказал В. А. Лукашов. Исследования сущности розыска позволили В. А. Лукашову сделать вывод о том, что в отличие от раскрытия преступлений, которое включает установление лиц, причастных к их совершению, орудий, имущества, добытого преступным путем, розыск предполагает обнаружение лиц, виновных в совершении преступлений, личность которых достоверно известна.

В розыскной работе ОВД к объектам розыска (категориям разыскиваемых) относят подозреваемых, обвиняемых, подсудимых, осужденных, т. е. лиц, которые имеют соответствующий процессуальный

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 7, ст. 900.

статус и в отношении которых вынесено решение об объявлении розыска, а также без вести пропавших и др.

В подтверждение обоснованности данной позиции уже в первых нормативных правовых актах НКВД РСФСР (Указание НКВД РСФСР №149/31/ЦС от 23 апреля 1926 г.) указывалось, что розыск не может иметь место, если нет всех требуемых данных о личности разыскиваемого. В первом определении «розыска», сформулированном на ведомственном уровне (МООП РСФСР) в 1963 году, он определялся как совокупность различных мероприятий, проводимых органами охраны общественного порядка в целях установления разыскиваемых лиц и принятия в отношении них предусмотренных законом мер. Таким образом, ведомственное нормативное правовое регулирование в сфере ОРД шло по пути, исключаящем широкое толкование розыска.

Именно такая концепция понятия «розыска» лежит в основе современной организации розыскной работы ОВД, закреплена на ведомственном и законодательном уровнях. Из сформулированных в ст. 2 Закон об ОРД задач следует, что законодатель говорит о розыске только в узком смысле, применяя слово «розыск» в сочетании с «лицами, скрывающимися от органов дознания, следствия и суда, уклоняющимися от уголовного наказания, а также без вести пропавшими». Формулировка задач ОРД предполагает вывод о том, что розыскная работа (розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также без вести пропавших) является отдельным направлением ОРД и ограничивается от раскрытия преступлений.

Правоприменительная практика и опыт законодательного регулирования ОРД сформировали достаточно четкую позицию законодателя по данному вопросу, предопределив характер дальнейших изменений и дополнений в оперативно-розыскное законодательство. Именно поэтому при включении в ст. 2 Закон об ОРД дополнительной задачи, введенной Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ, законодатель отказался от применения термина «розыск» и сформулировал ее как «установление имущества подлежащего конфискации».

При этом Закон о полиции не учитывает данных тенденций, как и его предшественник Закон о милиции, в п. 6 ст. 10, смешивая направления деятельности полиции по раскрытию преступлений и розыскной работе.

Так, в п. 10 ч. 1 ст. 10 Закон о полиции устанавливается обязанность полиции по осуществлению ОРД в целях выявления, преду-

преждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом. В п. 12 ч. 1 ст. 10 законодатель снова говорит об обязанности раскрывать преступления, формулируя ее в виде осуществления розыска лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, осуществления розыска похищенного имущества, что является элементом (частью) раскрытия. При этом данный пункт содержит и другие задачи ОРД в виде розыска лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, и установления имущества, подлежащего конфискации.

Можно предположить, что разработчики Закона, учитывая предыдущий опыт (аналогичную норму Закона о милиции), при формулировании рассматриваемых пунктов ориентировались на необходимость вовлечения в процесс раскрытия преступлений и осуществления розыскной работы всех подразделений полиции, независимо от их отнесения к оперативным. Вероятно поэтому в п. 10 речь идет именно об осуществлении ОРД, а в п. 12 о решении широкого круга задач, стоящих перед различными подразделениями полиции, в том числе осуществляющими ОРД.

В целом продемонстрированное законодателем дублирование и смешивание различных направлений деятельности в одном пункте Закона не оказывает негативного влияния на правоприменительную практику. При этом позицию законодателя нельзя назвать непоследовательной. Примером тому может быть уголовно-процессуальный закон, а точнее положения гл. 40.1, содержащие словосочетание «розыск имущества». Следует отметить, что до 2009 г. слово «розыск» в УПК РФ применялось только в тех случаях, когда речь шла о розыске конкретного лица, скрывшегося от привлечения к уголовной ответственности, имеющего статус подозреваемого, обвиняемого, подсудимого (ст.ст. 108, 208–210, 238, 253). Таким образом, законодатель вкладывал в понятие «розыск» вполне определенный и достаточно узкий смысл, всегда связывая его с конкретным участником уголовного судопроизводства¹.

29 июня 2009 года с дополнением УПК РФ гл. 40.1 в его тексте появилась новая формулировка – «розыск имущества» (ст.ст. 317.1,

¹ Абрамочкин В. В. Дискуссия об использовании термина «розыск» в гл. 40.1 УПК РФ // Актуальные проблемы оперативно-розыскной деятельности : материалы всероссийской видеоконференции «Розыскная работа в ОВД», Тюмень, 29 февраля 2012 г. Тюмень : Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД РФ, 2012. С. 6–9.

317.5, 317.6, 317.7 УПК РФ), что изначально предполагает расширительное толкование понятия «розыск», а значит, не учитывает положений Закон об ОРД и специфику применения слова «розыск» в других нормах УПК РФ. При этом уголовно-процессуальный закон не предусматривает возможности вынесения процессуального решения об объявлении розыска какой-либо вещи, предмета.

Предусмотренные проектом федерального закона № 828616-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» изменения п. 12 ч. 1 ст. 12 Закона не предполагают отказа законодателя от выбранной ранее позиции. В предложенной редакции говорится об осуществлении розыска лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении, наряду с розыском лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; осуществлении розыска похищенного имущества и установлении имущества, подлежащего конфискации. Вместе с тем, новая редакция направлена на выстраивание более логичной структуры нормы, что проявляется в эффективном группировании объектов розыска, а также на удовлетворение потребностей практики путем дополнения новыми объектами: лицами, утратившими связь с родственниками и лицами, в отношении которых установлен административный надзор, не прибывшими к месту его осуществления либо самовольно оставившими его.

В завершение следует отметить, что законодатель одновременно идет по пути широкого и узкого толкования «розыска». С позиций ОРД такая практика ведет к сращиванию деятельности по раскрытию преступлений с розыскной работой. Наиболее целесообразным, по мнению автора, представляется использование словосочетаний «установление имущества» или «обнаружение имущества», нежели «розыск имущества» или «розыск похищенного имущества», а деятельность по розыску лиц, совершивших преступления, следует называть раскрытием преступлений, оперируя сложной правовой категорией «розыск», только когда речь идет о конкретном лице, обладающем соответствующим процессуальным статусом и в отношении которого принято решение об объявлении розыска.

СОДЕРЖАНИЕ

<i>Калиниченко И. А.</i> Вступительное слово	3
<i>Авдейко А. Г.</i> Федеральный закон «О полиции»: 5 лет со дня вступления в силу	4
<i>Москалькова Т. Н.</i> О некоторых проблемах социальной защиты сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации в свете осуществления реформы	16
<i>Черников В. В.</i> Федеральный закон «О полиции»: предпосылки принятия и история создания	22
<i>Щерба С. П.</i> Российское законодательство о полиции в свете общепризнанных принципов и норм международного права.....	36
<i>Воробьев В. Ф.</i> Этапы трансформации законодательного статуса российской милиции в полицию.....	41
<i>Астахова М. В.</i> Актуальные вопросы практики правоприменения Федерального закона «О полиции» и предложения по совершенствованию	44
<i>Агзамов И. М.</i> Вопросы совершенствования правового обеспечения деятельности полиции по профилактике преступлений, совершаемых отдельными категориями лиц	49
<i>Занина Т. М., Петранцов А. С.</i> Актуальные проблемы службы женщин в полиции России	54
<i>Кононов А. М.</i> Федеральная полиция и муниципальная милиция: к вопросу о перспективах новой модели охраны общественного порядка в Российской Федерации	58
<i>Золотова Е. В., Говоров А. А.</i> Место и роль Федерального закона «О полиции» в правовом регулировании прохождения службы	66
<i>Мулукаев Р. С.</i> Закон о полиции и исторический опыт.....	72
<i>Шалягин Д. Д.</i> Роль и место международных стандартов полицейской деятельности в Федеральном законе «О полиции»	77
<i>Лопатин С. А., Лопатина О. Е.</i> Открытость и публичность как один из фундаментальных принципов деятельности полиции в Российской Федерации	84
<i>Авдейко А. Г., Газизов Д. А., Барутенко</i> Законодательство об административных правонарушениях как правовая основа деятельности полиции.....	90

<i>Аванесов А. Г.</i> О роли полиции в сфере организации деятельности негосударственных структур безопасности в рамках осуществления возложенных на нее полномочий Федеральным законом «О полиции»	113
<i>Горянов Ю. И.</i> К вопросу о полномочиях органов внутренних дел в сфере взаимодействия с судебными приставами-исполнителями	118
<i>Полтавский Н. В.</i> Актуальные вопросы осуществления полицией контроля за деятельностью юридических лиц с особыми уставными задачами	123
<i>Прошунин А. В., Черепанов И. З.</i> О некоторых проблемах совершенствования законодательств в сфере охраны общественного порядка	127
<i>Дудукина И. В.</i> Роль полиции в правовой пропаганде	131
<i>Ольшевский А. В., Батулькина Н. Н.</i> Совершенствование правового регулирования вопросов прохождения службы в полиции	138
<i>Григорьев И. Б.</i> О направлениях использования термина «безопасность» в Стратегии национальной безопасности и Федеральном законе «О полиции»: тенденции и перспективы.....	145
<i>Мясоедов П. А.</i> Гарантии социальной защиты сотрудника полиции: правовое регулирование и проблемы его совершенствования.....	161
<i>Дьяченко Н. Н.</i> Функции подразделений собственной безопасности системы МВД России в противодействии дискредитации сотрудников ОВД в соответствии с Федеральным законом «О полиции»	171
<i>Боровиков Е. В.</i> Правовые вопросы финансового и материально-технического обеспечения деятельности полиции.....	179
<i>Молчанов П. В.</i> Деятельность полиции в области безопасности дорожного движения: вопросы правового регулирования.....	186
<i>Карташов Р. А.</i> Краткий обзор законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы обеспечения безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения официальных спортивных соревнований, и роль органов внутренних дел при осуществлении указанной деятельности	189

<i>Сатаров Е. В., Кадеев В. А.</i> О некоторых вопросах взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти при осуществлении возложенных на полицию функций в сфере государственного контроля (надзора).....	195
<i>Устюжанин А. В., Монтилья О. В.</i> Статусные аспекты деятельности территориальных органов МВД России и образованных по территориальному принципу подразделений полиции.....	198
<i>Аванесян В. В.</i> Права и обязанности полиции как условие установления повышенной ответственности сотрудников полиции.....	215
<i>Гиль Е. В.</i> Актуальные вопросы и состояние административно-правового регулирования оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции.....	221
<i>Химичева О. В., Шаров Д. В.</i> Задержание подозреваемого по УПК России и Федеральному закону «О полиции»: проблемы несоответствия и пути их решения	225
<i>Юсупов Т. Р.</i> Особенности применения отдельных мер государственного принуждения при противодействии незаконному игорному бизнесу	230
<i>Иванцов С. В.</i> Криминологическая обоснованность Федерального закона «О полиции».....	237
<i>Попов И. А.</i> Место и роль полиции в профилактике, выявлении и раскрытии преступлений	242
<i>Небратенко О. О.</i> Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина в системе основополагающих принципов деятельности полиции	248
<i>Рыдченко К. Д., Крицкая М. В.</i> Учет общественного мнения в системе оценки деятельности органов внутренних дел: современное состояние и перспективы развития	253
<i>Куликова Н. С.</i> Понятие, сущность и содержание административной деятельности полиции в системе правоохранительной деятельности.....	258
<i>Амеличкин А. В.</i> Некоторые аспекты доказательств в защите прав и законных интересов участников дорожного движения.....	263
<i>Сумин А. А.</i> Международно-правовые стандарты применения силы полицией: общий обзор.....	270

<i>Волченков В. В., Михайлов Б. П.</i> Противодействие преступлениям экстремистской направленности оперативными подразделениями полиции органов внутренних дел.....	274
<i>Уткин В. А.</i> Антикоррупционный потенциал Федерального закона «О полиции» и пути его развития	285
<i>Сизов И. Ю.</i> 5 лет Закону «О полиции».....	289
<i>Ковшевацкий В. И.</i> К вопросу о реализации принципа законности при применении сотрудниками полиции мер административного принуждения	296
<i>Страунинг Ю. А.</i> К вопросу о правовых основах предупреждения органами внутренних дел (полицией) дорожно-транспортных правонарушений	299
<i>Магомедов М. М.</i> Оперативно-разыскное противодействие органов внутренних дел преступлениям террористической направленности на объектах железнодорожного транспорта.....	303
<i>Казинский Н. Е., Вострокнутов А. Л.</i> Правовая защищенность сотрудников правоохранительных органов при проведении специальных операций и пути повышения прагматической эффективности действующего российского законодательства в этой сфере.....	309
<i>Платонов Д. А.</i> Формирование физической готовности к службе курсантов и слушателей образовательных организаций МВД России	315
<i>Иващук А. В.</i> Об основных видах служебных взаимоотношений в деятельности органов внутренних дел (взаимодействие, координация, субординация)	319
<i>Низаметдинов А. М.</i> Проблемные вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (по проекту кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.....	325
<i>Потапенкова И. В.</i> Реализация норм Федерального закона от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» в части исполнения административного законодательства.....	329
<i>Медушевская Н. Ф., Михалев С. В.</i> Федеральный закон «О полиции» о взаимодействии полиции с гражданским обществом.....	336
<i>Абрамочкин В. В.</i> Категории лиц, разыскиваемых полицией в соответствии с Федеральным законом «О полиции»: вопросы терминологии.....	339

**Федеральный закон «О полиции»:
5 лет со дня вступления в силу**

Материалы Всероссийской научно-практической конференции
26 февраля 2016 г.

Издается в авторской редакции
Корректор *Барина Е. А.*
Компьютерная верстка *Бариновой Е. А.*

Подписано в печать 30.11.2016 г. Формат 60×84 1/16 Тираж 130 экз.

Заказ № 1199 Цена договорная Объем 19,13 уч.-изд. л.
20,23 усл. печ. л.

Московский университет МВД России имени В.Я. Кикотя
117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12