

Министерство внутренних дел Российской Федерации
Омская академия

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О ПОЛИЦИИ И ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Материалы всероссийской научно-практической конференции

(12 ноября 2015 г.)

Омск
ОмА МВД России
2016

УДК 342.9
ББК 67.621
С 56

С 56 **Совершенствование законодательства о полиции и полицейской деятельности** : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (12 ноября 2015 г.). — Омск : Омская академия МВД России, 2016. — 168 с.
ISBN 978-5-88651-628-9

Сборник содержит материалы всероссийской научно-практической конференции, посвященной совершенствованию законодательства о полиции и полицейской деятельности. В докладах и сообщениях представителей образовательных и научно-исследовательских организаций системы МВД России рассматриваются вопросы современного состояния и тенденций развития полицейского законодательства, деятельности полиции по профилактике правонарушений, актуальные проблемы совершенствования полицейского законодательства и др.

Предназначен для научных работников, преподавателей, курсантов и слушателей образовательных организаций системы МВД России, сотрудников служб и подразделений органов внутренних дел.

УДК 342.9
ББК 67.621

ISBN 978-5-88651-628-9

© Омская академия МВД России, 2016

О. И. Бекетов,

доктор юридических наук, профессор,

О. Ю. Филиппов,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОГО ПОЛИЦЕЙСКОГО ПРАВА

Полицейское право против полицейского государства.

Г. Ч. Синченко

В настоящее время приняты сотни законодательных актов, регулирующих полицейскую деятельность. Многие из них несколько раз существенно или полностью обновлялись (например, закон о полиции, закон о службе в органах внутренних дел и др.). В результате была создана обширная законодательная основа полицейской деятельности, которая обладает определенным внутренним единством, а закрепляемые ею место и роль, задачи, полномочия, компетенция, организационная структура полицейских организаций в механизме государства и в жизни российского общества в целом весьма специфичны.

Современная система полицейского законодательства сложна и масштабна. Даже упрощенный ее анализ позволяет выделить ряд статусных законов: о полиции (который во многом определяет правовой статус и органов наркоконтроля в том числе), о внутренних войсках МВД России, о Федеральной службе безопасности, о государственной охране, о судебных приставах, об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и др.

Выделяется группа «технологических законов», определяющих правовые процедуры, формы и методы работы полицейских органов. Это Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, законы об оперативно-розыскной деятельности, о противодействии терроризму, о противодействии экстремистской деятельности и некоторые другие¹.

Явно выделяются законы, регламентирующие деятельность полиции в определенных сферах, имеющие особое значение с точки зрения обеспечения безопасности: законы о безопасности дорожного движения, об оружии, о собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях и т. д. Данные законы наделяют полицию полномочиями, расширяющими ее компетенцию (в сравнении с законом о полиции).

¹ Черников В. В. Полицейское законодательство России: состояние и направления развития // Полицейское право. 2005. № 1. С. 37.

В последнее время можно наблюдать дополнение и уточнение полицейских и контрольно-надзорных функций в интернет-пространстве, в сфере связи и оборота персональных данных. При этом очень часто речь идет о полномочиях, связанных с принуждением или понуждением к определенным действиям, что вполне понятно с точки зрения самой природы полиции как силовой вооруженной структуры.

Полагаем, что именно на стыке, с одной стороны, расширения и усиления принудительных полномочий полиции, их все более широкого вторжения в разные сферы жизни, с другой стороны, незыблемости конституционных прав граждан рождается полицейское право, которое не может являться неким «тотальным» и беспредельным образованием, а имеет четкие и определенные конституционные ограничения.

К сожалению, это не замечается не только широкими кругами общественности (в том числе и юридической), но и известными специалистами в области административного права. В частности, доктор юридических наук С. М. Зырянов отмечает: «Возрождение полицейского права в любых его проявлениях соответствует наблюдаемым в нашей стране в последние годы негативным тенденциям превращения в полицейское государство, усиления оппозиционности общества и государственного аппарата, отождествляющего себя с государством, а свои интересы — с государственными»².

1 июля 2015 г. в Государственную Думу РФ в качестве законодательной инициативы внесен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О полиции” и отдельные законодательные акты Российской Федерации»³, подготовленный по результатам деятельности рабочей группы Комитета Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации по безопасности и противодействию коррупции, специально созданной в соответствии с решением Комитета № 65/7 от 19 июня 2013 г. в целях анализа правоприменительной практики в сфере законодательного обеспечения деятельности органов внутренних дел и совершенствования Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ (далее — Закон о полиции).

Закон о полиции действует и активно применяется уже свыше четырех лет. Комитетом по безопасности и противодействию коррупции была

² Зырянов С. М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2(182). С. 54.

³ О внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» и отдельные законодательные акты Российской Федерации : проект Федерального закона № 828616-6 : по сост. на 1 июля 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ // Рос. газета. 2011. 8 февр. ; 2015. 16 июля.

организована деятельность по мониторингу правоприменительной практики в аспекте использования норм указанного закона, в результате чего был установлен ряд проблем, затрудняющих эффективную деятельность полиции.

В целом предлагаемые изменения и дополнения в Закон о полиции масштабны, они затрагивают различные сферы и направления деятельности ведомства. Законопроект предполагает возложить на полицию обязанность:

- по розыску лиц, утративших связь с родственниками;
- представлять в случаях, предусмотренных законодательством, сведения не только о наличии (отсутствии) судимости, но и о наличии (отсутствии) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования, а также о нахождении лица в розыске;
- осуществлять не только административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, но и розыск лиц, в отношении которых установлен такой надзор.

Заслуживает внимания сама попытка закрепления термина «административный надзор» в тексте Закона о полиции, что исключает иносказательность, называя вещи своими именами.

Предлагаемые законопроектом уточнения текста Закона о полиции выглядят вполне обоснованно: они направлены на совершенствование законодательства о полиции, его дальнейшую «гармонизацию» со сложившейся и постоянно обновляемой системой нормативных правовых актов (в том числе с Кодексом РФ об административных правонарушениях⁵, законами о безопасности дорожного движения, об оружии, другими нормативными правовыми актами).

Определенное расширение обязанностей и прав полиции, их конкретизация, развитие оснований применения отдельных мер принуждения и пополнение их арсенала (наряду с корректировкой административных процедур, усилением гарантий защиты прав граждан) объективно отражают современные тенденции развития российского полицейского права.

Заметно стремление разработчиков законопроекта к унификации полицейского законодательства — это касается, например, нового для полиции права получать навигационную, метеорологическую и иную информацию, необходимую для авиации, а также права использовать территории аэропортов, аэродромов, посадочных площадок (вводится по аналогии с нормой, действующей в отношении органов ФСБ России). Запрет на применение огне-

⁵ Соловей Ю. П. Концепция административной ответственности требует уточнения // Актуальные проблемы административной ответственности : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февраля 2009 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2009. С. 6–9.

стрельного оружия предлагается распространять не в отношении женщин вообще, а в отношении женщин с видимыми признаками беременности (подобно норме закона об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы). Действительно, было бы странно, если разные вооруженные правоохранительные структуры одного государства имели бы различающиеся основания и порядок применения огнестрельного оружия.

Полагаем, что предложенными изменениями в п. 14 ст. 13 Закона о полиции не только уточняется правовой статус организации, в которую сотрудники полиции имеют право доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, — медицинские организации или организации социального обслуживания, оказывающие помощь по выведению из состояния алкогольной (наркотической) интоксикации, образуемых по решению органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но и предпринимается попытка федеральным законом определить, что такие организации повсеместно должны быть созданы.

Нельзя обойти вниманием предложение закрепить в главе 4 Закона о полиции основания и порядок применения новой меры государственного принуждения — «Вскрытие транспортного средства». В теории и правоприменительной практике это всегда трактовалось в качестве отдельной относительно самостоятельной формы применения физической силы в отношении имущества граждан⁶, в настоящее время при необходимости применения подобной меры полиция руководствуется положениями ст. 20 Закона о полиции («Применение физической силы»), что не вполне корректно.

Внесение данного дополнения позволит рассматривать вскрытие транспортного средства как самостоятельную меру государственного принуждения, что исключает чрезмерно широкое понимание термина «физическая сила». Кроме того, конкретизированы и дополнены основания применения названной меры, что способствует более эффективной защите прав и законных интересов граждан.

Отметим, что изменения, вносимые в главу 5 Закона о полиции, описывающую порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, одновременно способствуют как более эффективной защите граждан от преступных посягательств, так и усилению правовой защищенности вооруженного и применяющего оружие сотрудника полиции. Этому посвящен ряд положений законопроекта. Так, внесением изменений в

⁶ Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 4-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 278–279.

ч. 6 ст. 23 Закона о полиции сотрудникам полиции разрешается применение оружия в местах значительного скопления граждан в целях предотвращения (пресечения) террористического акта, освобождения заложников, отражения группового вооруженного нападения на критически важные и потенциально опасные объекты или объекты, здания, помещения, сооружения органов государственной власти. Таким образом, в полной мере реализован институт необходимой обороны и крайней необходимости, т. е. предотвращение потенциально большего вреда, чем предполагаемого, связанного с возможностью причинить вред случайным лицам.

Кроме того, перечень действий виновного лица, позволяющий вооруженному сотруднику полиции, реализующему личные гарантии безопасности, применять оружие в соответствии с пп. 1 и 2 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции, становится открытым. Так, внесение изменений в ст. 24 Закона о полиции позволяет применять оружие не только при попытке лица приблизиться к сотруднику полиции, сократив при этом расстояние, указанное последним, прикоснуться к его огнестрельному оружию, но и при совершении иных действий, дающих основание расценить их как оказываемое противодействие.

Одно из наиболее обсуждаемых и проблемных положений законопроекта — дополнение ст. 30 частью 1¹ следующего содержания: «Государство гарантирует презумпцию доверия и поддержку сотруднику полиции при выполнении им служебных обязанностей». Предложение нормы в такой формулировке является реакцией законодателя на сложившуюся де-факто в следственно-судебной практике презумпцию недоверия сотруднику полиции, но надо признать, что действия отдельных сотрудников полиции в сфере правоприменения отчасти этому способствовали. Предлагаемой конструкцией законодатель пытается изменить ситуацию. Если данное предложение будет принято, то ожидаемой корректировки в сфере уголовного правосудия не произойдет. Очевидно, что предлагаемая норма противоречит фундаментальному правилу о непредустановленности доказательств. Часть 2 ст. 17 УПК РФ гласит, что «никакие доказательства не имеют заранее установленной силы», а ч. 1 той же статьи — об оценке доказательств по своему внутреннему убеждению, основанному на их совокупности.

Поскольку полиция решает государственные задачи по охране правопорядка, она нуждается в поддержке со стороны государства. Такое доверие должно быть обоснованным, сопровождаться кропотливой работой по отбору кадров и их воспитанию, что и происходит в действительности. На это направлены многие положения законодательства о полиции, проводится огромная работа в органах внутренних дел. Тем не менее очевидно, что презумпция доверия сотруднику полиции не может распространяться на уголовно-процессуальные отношения. Присоединяемся к мнению, высказанному про-

фессором Ю. П. Соловьем четверть века назад: «Презумпция доверия сотруднику полиции как гарантия направлена на то, чтобы от показаний сотрудника полиции не “отмахивались” в прокуратуре и суде, чтобы его права и авторитет как представителя власти были должным образом поддержаны»⁷.

В. В. Головки,

доктор юридических наук, профессор,

А. И. Воронов,

кандидат педагогических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

ПРОЕКТ НОВОГО КОДЕКСА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Напомним, что группа депутатов Государственной Думы 21 октября 2014 г. внесла проект федерального закона № 630089-6 «Административный кодекс Российской Федерации (Общая часть)». Однако данный документ был отозван, и позднее, 20 января 2015 г., осуществлена вторая попытка изменения законодательства об административных правонарушениях: этим же составом депутатов в нижнюю палату парламента внесен проект федерального закона № 703192-6 «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)».

По мнению профессора Ю. В. Степаненко, шквал критики действующего Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, усилившийся за последние годы, существенно ослаб. В административно-правовой литературе все чаще встречаются публикации о том, каким быть новому закону. Научная полемика вокруг него достигла такой степени накала, что вопрос о его судьбе встал ребром. Возникла дилемма: списывать кодекс в архив или попытаться привести его в социально приемлемое состояние?¹

В настоящее время депутаты предприняли третью попытку кодификации норм об административных правонарушениях. Однако реализация этой возможности во многом зависит от значимого фактора: кто будет определять прогрессивность и административно-правовую ценность такой идеи — юриди-

⁷ Соловей Ю. П. Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) // Информационное и правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр. : в 2 ч. Омск, 1991. Ч. II. С. 72.

¹ Степаненко Ю. В. Проект Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть): очередной «холостой выстрел» или все-таки цель? // Административное право и процесс. 2015. № 7. С. 18.

ческая общественность, разработчики законопроекта, депутаты Государственной Думы, кто-то еще или все вместе?² Председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В. Н. Плигин (фракция «Единая Россия») 18 февраля 2015 г. обратился к Председателю Правительства Российской Федерации Д. А. Медведеву с просьбой о направлении в Комитет предложений федеральных органов исполнительной власти по содержанию новой редакции КоАП РФ, а также о назначении координирующего органа для взаимодействия с Комитетом по работе над Кодексом. 20 марта 2015 г. в г. Санкт-Петербурге на научно-практической конференции, посвященной памяти известного ученого-административиста В. Д. Сорокина, первый заместитель председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству А. А. Агеев отметил, что «инициативой о создании новой редакции кодекса заинтересовался и Кремль и Правительство, нашей рабочей группе выдан карт-бланш на написание новой редакции Кодекса»³.

Внесение в Государственную Думу проекта КоАП РФ послужило новым импульсом к возобновлению полемики по поводу альтернативных вариантов совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Анализ статей, посвященных внесенному законопроекту, позволяет выделить разные взгляды в научных кругах на новую законодательную инициативу.

Одна группа ученых принципиально не поддерживает идею модернизации действующего КоАП РФ, приводя достаточно убедительную аргументацию. Например, Ю. П. Соловей полагает, что нецелесообразно браться за кардинальное устранение пробелов и недостатков КоАП РФ, его необходимо назвать Кодексом Российской Федерации об административной ответственности (КоАО РФ)⁴. Этой же точки зрения придерживаются А. В. Кирин и Н. И. Побежимова. Они считают, что необходимо сохранить законодательное единство в КоАП РФ материальных и процессуальных норм⁵. Противоположную позицию отстаивает профессор О. В. Гречкина: современное за-

² Там же. С. 19.

³ Агеев А. А. Приветственное слово // Актуальные проблемы административного права и административно-процессуального права : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. СПб., 2015. С. 44.

⁴ Соловей Ю. П. Российское законодательство об административной ответственности нуждается в совершенствовании // Вестник университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 56.

⁵ Кирин А. В., Побежимова Н. И. Новой редакции КоАП нужна новая «Общая часть» // Административное право и процесс. 2014. № 12. С. 7.

конодательство об административной ответственности неоправданно включает материальные и процессуальные нормы⁶. Аналогичной точки зрения придерживается профессор С. А. Старостин, считающий целесообразным создание на базе процессуальной части действующего КоАП РФ единого самостоятельного административно-процессуального кодекса⁷. Принятие принципиально новых кодексов Российской Федерации (об административной ответственности и административно-процессуального) наряду с уже принятым Кодексом административного судопроизводства позволит устранить явные недостатки действующего КоАП РФ и существенные концептуальные изъяны. Есть и другие точки зрения, касающиеся вопроса о том, какие кодексы необходимо разрабатывать и как они должны называться.

На наш взгляд, Ю. П. Соловей справедливо поддержал идею авторов о необходимой корректировке КоАП РФ. Он полагает, что принятие нового Кодекса возможно только единым документом под общим названием — Кодекс Российской Федерации об административной ответственности⁸. Очень важна реализация его идеи о том, что проектанты КоАО РФ должны координировать свою работу с разработчиками нового Уголовного кодекса РФ. Только при таком условии достигим надлежащий уровень согласованности правового регулирования двух основных видов «штрафной» публичной ответственности — уголовной и административной. Необходимо тщательно прописать составы смежных преступлений и административных правонарушений, вновь в полной мере реализовать в УК РФ идею административной преюдиции, ввести категорию «уголовный проступок» (включить в УК РФ отдельный раздел об уголовных проступках), дополнить Уголовно-процессуальный кодекс РФ разделом о производстве по делам об уголовных проступках. К уголовным проступкам, совершение которых по аналогии с административными правонарушениями не должно влечь судимости, можно отнести в том числе и административные правонарушения, в настоящее время рассматриваемые судьями⁹.

⁶ *Гречкина О. В.* Тенденции развития законодательства об административной ответственности: точка зрения // Актуальные проблемы административного права и административно-процессуального права : мат-лы науч.-практ. конф. : в 2 ч. СПб., 2014. Ч. 1. С. 199.

⁷ *Старостин С. А.* О необходимости и путях совершенствования законодательства об административных правонарушениях // Административное право и процесс. 2014. № 3. С. 72–75.

⁸ *Соловей Ю. П.* Указ. соч. С. 56.

⁹ Там же. С. 58.

Можно согласиться с его выводами, что реализация сформулированных предложений по совершенствованию отечественного законодательства об административных правонарушениях позволит повысить уровень правовой защищенности граждан и юридических лиц от административного произвола, обеспечить эффективный контроль (надзор) органов исполнительной власти и их должностных лиц за соблюдением действующего законодательства.

Е. Г. Макарова,

кандидат юридических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

О ПРАВЕ ГРАЖДАН НА УЧАСТИЕ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Совокупность используемых государством мер и способов защиты прав и свобод человека в ряде случаев оказывается недостаточно эффективной, требуются дополнительные (общественные) механизмы обеспечения правопорядка, в частности, путем привлечения граждан к охране общественного порядка (наряду с правоохранительными органами).

Участие граждан в охране общественного порядка является прямым следствием реализации их конституционного права на объединение (создание и членство в общественных объединениях), а также международного права на свободу ассоциаций, осуществляется на основе прав граждан на необходимую оборону и действия в условиях крайней необходимости, установленных законодательством Российской Федерации.

Участие граждан в обеспечении правопорядка — важнейшее право и одна из форм непосредственного выражения народом своей власти, которая проявляется (опосредованно) во многих конституционных положениях. В российском законодательстве нет и не может быть запрета на участие граждан в обеспечении правопорядка. Есть лишь приоритетная обязанность государственных органов обеспечивать и укреплять правопорядок, защищать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. Если граждане России имеют право на управление делами государства в сфере правопорядка, на участие в охране общественного порядка на уровне местного самоуправления, то на государственных органах лежит обязанность по содействию в реализации этих прав¹.

¹ Кононов А. М. Проблемы законодательной легитимизации участия граждан в охране общественного порядка и варианты ее решения // Пробелы в российском законодательстве. 2010. № 4. С. 8–10.

Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»² позволил систематизировать сведения о добровольных народных дружинах и общественных объединениях правоохранительной направленности, более четко оценивать их вклад в обеспечение правопорядка. В основе концепции закона лежит инициатива граждан в охране общественного порядка, а не создание новой правоохранительной структуры. Это подлежит четкому разграничению.

Указанный закон позволил включить в обеспечение правопорядка на добровольной основе максимальное количество заинтересованных граждан (внештатные сотрудники полиции, волонтеры, народные дружины, казачьи дружины, общественные объединения правоохранительной направленности), создать условия для реализации гражданами прав и свобод в сфере общественного порядка, что уже способствует поддержанию должного правопорядка в общественных местах.

Участие населения в охране общественного порядка и общественной безопасности — важнейшее условие эффективной правоохранительной деятельности, это способствует не только развитию институтов гражданского общества, выстраиванию партнерских взаимоотношений с населением, но и поддержке гражданских инициатив в области охраны общественного порядка, возрождению общественных объединений правоохранительной направленности.

Вовлечение граждан в охрану общественного порядка является одним из механизмов воплощения «принципа благоприятствования гражданину»³, который реализуется путем усиления социального контроля за деятельностью полиции, деуниверсализацией полиции и ее демилитаризацией. Это, как отмечает Ю. П. Соловей, ведет к «принятию мер по недопущению, устранению и облегчению тех неудобств, стеснений и лишений, которые испытывают или могут испытывать граждане, вовлеченные в орбиту милицмейской деятельности»⁴. Деятельность объединений граждан, участвующих в охране общественного порядка, позволяет решить как задачу дополнительного контроля качества, так и законности деятельности полиции, обеспечивая «эффект присутствия» населения в повседневной службе сотрудников органов внутренних дел.

² *Рос. газета*. 2014. 4 апр.

³ *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 213 ; *Его же.* Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) // Информационное и правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел : межвуз. сб. науч. тр. : в 2 ч. Омск, 1991. Ч. 2. С. 63–65.

⁴ *Соловей Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. С. 213.

Современные предпосылки участия населения в охране общественного порядка исторически обусловлены осознанием гражданами необходимости оказывать общественную поддержку усилиям, предпринимаемым государством в деле противодействия преступности и обеспечения общественной безопасности, содействовать органам внутренних дел. Однако еще не сложились должные социально-политические, социально-экономические и организационные условия для широкомасштабного вовлечения граждан в охрану общественного порядка, несмотря на то что «современные правотворческие инициативы нацелены на придание легитимности любой гражданской инициативе, связанной с обеспечением правопорядка»⁵. Прежде всего это связано с правосознанием людей.

Говоря о праве граждан на участие в охране общественного порядка, отметим, что никто никого не может заставить участвовать в охране общественного порядка; никто не может заменить другого в реализации этого права; никто не может принять самостоятельного решения за другого на участие в чем-либо. Решение должно быть личным, добровольным, что характеризуется уровнем правосознания человека. Необходима именно нравственная активность граждан. Должна проследиваться личная заинтересованность граждан в участии в охране общественного порядка. Поэтому важно принять региональные нормативные правовые акты, регламентирующие предоставление льгот и компенсаций народным дружинникам, решить вопросы социального страхования, а также социальных гарантий в случаях получения травм во время участия граждан в обеспечении охраны общественного порядка.

Нельзя рассматривать участие граждан в охране общественного порядка как «организованную силу»⁶. Недопустимо, чтобы их участие в охране общественного порядка придавало им уверенность в том, что силе все позволено, что, где право, там и сила. Не должно быть подмены полномочий органов внутренних дел (полиции), иных правоохранительных органов, органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Наше общество привыкло, что охрана общественного порядка должна осуществляться только полицией (у нее все полномочия, силы и средства), соответственно, только ей надо подчиняться. Никакая правовая реформа не может переделать человека, привыкшего пассивно существовать и не знать, что «истинное самоуправление вырастает только из глубины свободной и ува-

⁵ Голованова Т. В. Правовые основы деятельности и новые возможности привлечения граждан в качестве внештатных сотрудников полиции // Актуальные проблемы полицейского права : тезисы докладов и сообщений междунар. науч.-практ. конф., посвященной 95-летию образования Омской академии МВД России (2 июня 2015 г.). Омск, 2015. С. 89.

⁶ Ильин И. А. О сущности правосознания. М., 1994. С. 186.

жающей себя воли»⁷. Поэтому уровень правосознания граждан ставит их перед выбором: отвергнуть их право на участие в охране общественного порядка или же признать право принципиально, сделать из этого признания последовательные выводы.

О. А. Дизер,

кандидат юридических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ПРЕСЕЧЕНИЮ БРОДЯЖНИЧЕСТВА И ПОПРОШАЙНИЧЕСТВА

В настоящее время законодательство, регламентирующее деятельность полиции, не предусматривает полномочий в сфере противодействия бродяжничеству и попрошайничеству. Издание Указа Президента Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. «О признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 “О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества”»¹ перевело данную проблему в разряд социальных и медицинских.

Указом Президента Российской Федерации от 2 ноября 1993 г. № 1815 «О мерах по предупреждению бродяжничества и попрошайничества» на органы внутренних дел возлагались задачи по выявлению лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, по задержанию и доставлению их в центры социальной реабилитации, по установлению личности задержанных, а также по обеспечению общественного порядка и охране указанных учреждений.

Удаление полиции из сферы предупреждения бродяжничества и попрошайничества не способствует оздоровлению ситуации в рассматриваемой области. По данным ИЦ УМВД России по Омской области, в 2013 г. в Омской области лицами без определенного места жительства совершено 330 преступлений, в 2014 г. — 265. В настоящее время единственными учреждениями, реализующими государственную политику в сфере социального обслуживания лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, являются организации социального обслуживания², относящиеся к Минтруду России.

В соответствии со ст. 15 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Фе-

⁷ Там же. С. 187.

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 6, ст. 412.

² *Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации* : федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Там же. 2013. № 52, ч. 1, ст. 7007.

дерации» социальное обслуживание предоставляется при наличии таких обстоятельств, как:

- наличие внутрисемейного конфликта, в том числе с лицами с наркотической или алкогольной зависимостью, лицами, имеющими пристрастие к азартным играм, лицами, страдающими психическими расстройствами; насилие в семье;

- отсутствие определенного места жительства, в том числе у лица, не достигшего возраста двадцати трех лет и завершившего пребывание в организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- отсутствие работы и средств к существованию.

Существование лишь одного элемента в системе предупреждения бродяжничества и попрошайничества не отвечает современным потребностям оказания необходимой помощи рассматриваемым категориям граждан, этого явно недостаточно для цивилизованной охраны общественной нравственности и здоровья населения.

О необходимости совершенствования законодательства (в части комплексного регулирования вопросов предупреждения бродяжничества и попрошайничества) и создания системы органов, реализующих государственную политику в рассматриваемой области, свидетельствуют результаты работы организаций социального обслуживания.

По итогам работы в Алтайском крае КГБУСО «Центр социальной адаптации для лиц без определенного места жительства», в 2013 г. за помощью обратилось 1457 человек, из них 213 без определенного места жительства, 231 оказался в сложной жизненной ситуации, 766 освободились из мест лишения свободы, 182 человека прибыли из других субъектов Российской Федерации. Среди поступивших выявлено 54 человека с педикулезом, 15 — с туберкулезом и 8 ВИЧ-инфицированных. Трудоустроен 91 человек. Оформлена регистрация по месту пребывания для 214 человек, восстановлено 44 паспорта, 9 человек привлечено к административной ответственности, 15 — к уголовной.

Реализация представленных задач возможна системой органов: Минтруда России, Минздрава России, ФМС России, МВД России, ФСИН России. Ядром этой системы, выполняющим функции координации и контроля за соблюдением законодательства в рассматриваемой сфере, должны стать организации социального обслуживания Минтруда России.

Анализ прав и обязанностей полиции позволяет прийти к выводу, что в настоящее время законодательством, регламентирующим ее деятельность, не предусматриваются полномочия по предупреждению и пресечению бродяжничества и попрошайничества.

Ранее п. 10 ст. 11 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» предоставлял сотрудникам право задерживать и до-

ставлять в приемники-распределители, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также в центры социальной реабилитации лиц в случаях и порядке, предусмотренных законом³.

Приказом МВД России от 22 декабря 1999 г. № 1077 «О создании временного приемника-распределителя для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, при Управлении внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по Чеченской Республике» утверждено Положение о временном приемнике-распределителе для лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество, при Управлении внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по Чеченской Республике.

Данное специализированное учреждение полиции создано при Управлении внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации по Чеченской Республике и предназначено для содержания лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество, в течение срока, необходимого для установления личности, определения в дома-интернаты для престарелых и инвалидов (или установления над ними опеки) либо для решения вопроса о привлечении их к ответственности согласно законодательству Российской Федерации, но не свыше 10 суток.

В настоящее время определенными полномочиями по противодействию бродяжничеству и попрошайничеству наделяются патрульно-постовая служба полиции, служба участковых уполномоченных полиции, подразделения по делам несовершеннолетних.

В вопросах предупреждения и пресечения бродяжничества и попрошайничества указанные подразделения и службы руководствуются приказами МВД России, определяющими порядок их деятельности и полномочия.

Так, сотрудники патрульно-постовой службы осуществляют свою деятельность в соответствии с приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»⁴. Данный нормативный правовой акт определяет порядок организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы по обеспечению правопорядка на улицах, объектах транспорта и в других общественных местах. Во время службы наряды должны обращать особое внимание на лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством.

Деятельность участковых уполномоченных полиции регламентирована приказом МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»⁵. Участковые уполномо-

³ Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». 6-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 207–208.

⁴ Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27. С. 5–55.

⁵ Рос. газета. 2013. 27 марта.

моченные полиции выполняют возложенные на них задачи по борьбе с преступностью и охране общественного порядка на закрепленной за ними в установленном порядке части территории, обслуживаемой органом внутренних дел. В соответствии с данным приказом участковые уполномоченные обязаны выявлять на административном участке лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение преступлений и иных антиобщественных действий, в том числе в систематическое употребление спиртных напитков, наркотических средств, психотропных и одурманивающих веществ, в занятия проституцией, бродяжничеством и попрошайничеством.

Полномочия и порядок осуществления деятельности подразделений по делам несовершеннолетних утверждены приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации»⁶. В число основных функций подразделений по делам несовершеннолетних включены обязанности по выявлению лиц, вовлекающих несовершеннолетних в занятие бродяжничеством, попрошайничеством.

Органы внутренних дел традиционно являются частью системы противодействия бродяжничеству и попрошайничеству в стране. С момента упразднения приемников-распределителей органов внутренних дел для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, в государстве прекратила функционировать служба, основной и непосредственной задачей которой являлась борьба с бродяжничеством и попрошайничеством. В некоторых странах СНГ подобные специализированные подразделения полиции продолжают функционировать, хотя и имеют различные наименования: специально предназначенные для содержания лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество, помещения подразделений органов внутренних дел⁷, приемники-распределители для лиц, задержанных за бродяжничество⁸.

⁶ *Бюллетень* нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, 2014. № 11. С. 83–156.

⁷ Пункт 4 ч. 2 ст. 24 Закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» (*Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь*. 2007. № 173, 2/1360); п. 5 ст. 11 Закона Украины от 20 декабря 1990 г. № 565-ХІІ «О милиции» (*Ведомости Верховной Рады УССР (ВВР)*. 1991. № 4, ст. 20).

⁸ Пункт 7 ст. 18 Закона Азербайджанской Республики от 28 октября 1999 г. № 727-ІQ «О полиции» (*Сборник законодательных актов Азербайджанской Республики*. 1999. № 11, ст. 611); п. 12 ст. 11 Закона Республики Казахстан от 21 декабря 1995 г. № 2707 «Об органах внутренних дел Республики Казахстан» (*Ведомости Верховного Совета Республики Казахстан*. 1995. № 23, ст. 154).

Для эффективного противодействия таким антисоциальным явлениям, как бродяжничество и попрошайничество, важно проводить активную многоплановую работу органами исполнительной власти, иными государственными структурами.

Требует разрешения ряд правовых и организационных вопросов, не нашедших своего практического отражения в нормах действующего законодательства, что свидетельствует о важности дальнейшей работы в сфере противодействия бродяжничеству и попрошайничеству в России как на законодательном, так и на исполнительном уровне.

Учитывая актуальность названных проблем для охраны общественной нравственности и здоровья населения, пробельность федерального законодательства в рассматриваемой сфере, в субъектах Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, направленные на противодействие данным антисоциальным явлениям. Пример такого документа — двустороннее соглашение между департаментом социального развития и УМВД России по г. Тюмени от 2009 г. № 182-09 «О сотрудничестве и совместной деятельности по выявлению и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства». Предмет соглашения — проведение совместных мероприятий, направленных на выявление и социальную реабилитацию лиц без определенного места жительства. Сотрудники полиции выявляют лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, принимают меры к установлению их личности, проверяют на причастность к совершению преступлений и правонарушений, осуществляют постановку их на дакто-, фотоучеты, направляют в учреждения социальной защиты населения для оказания социальной помощи.

В настоящее время применяются и требуют юридического закрепления такие меры предупреждения и пресечения бродяжничества и попрошайничества, как задержание и доставление лиц в центры социальной реабилитации; регистрация лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество; постановка на учет лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество; медицинское освидетельствование лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество; лечение лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество. Полагаем, что заслуживает внимания и вопрос о возможности создания в системе МВД России приемников-распределителей для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество.

А. Е. Юрицин,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭКСТРЕМИЗМУ ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ

Ежегодно в Российской Федерации увеличивается количество радикальных группировок, проповедующих идеологию религиозной, национальной, расовой нетерпимости, растет число несанкционированных акций протеста (митинги, шествия, пикетирования), являющихся питательной средой для незаконной экстремистской деятельности. По мнению Президента РФ В. В. Путина, «мы обязаны жестко противодействовать любым проявлениям экстремизма и ксенофобии, беречь межнациональное и межрелигиозное согласие»¹. Глава государства считает, что «экстремисты отравляют общество ядом воинствующего национализма, нетерпимости и агрессии»².

Основу экстремизма как негативного противоправного явления составляют ненависть (вражда) правонарушителей к представителям отдельных социальных групп по политическим, идеологическим, расовым, национальным признакам, а также по религиозной или иной принадлежности. В соответствии с п. 43 Указа Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации»³ деятельность экстремистских организаций и пропаганда экстремистской идеологии вошли в число основных угроз государственной и общественной безопасности.

Противодействие экстремизму во всех его проявлениях в соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ)⁴ является одним из приоритетных направлений деятельности полиции. Его практическая реализация выражается в предупреждении, выявлении и пресечении экстремистской деятельности общественных объединений, религиозных и иных организаций, индивидуальных субъектов.

Выступая 15 марта 2016 г. на коллегии МВД России, В. В. Путин отметил, что МВД, все правоохранительные органы и специальные службы долж-

¹ *Послание* Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. URL: <http://www.kremlin.ru> / (дата обращения: 07.12.2015).

² *Текст* официального выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 4 марта 2015 года. URL: <http://www.kremlin.ru/news/47776> / (дата обращения: 05.03.2015).

³ *Официальный интернет-портал правовой информации*. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 07.03.2016).

⁴ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 7, ст. 900.

ны наращивать работу на упреждение, пресекать деятельность радикалов, пытающихся использовать националистические и экстремистские лозунги⁵.

В целях реализации Указа Президента РФ от 6 сентября 2008 г. № 1316 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 5 сентября 2011 г. № 1158)⁶ в системе МВД России образованы Главное управление по противодействию экстремизму МВД России, Центр обеспечения оперативно-служебной деятельности по противодействию экстремизму МВД России, Центр по противодействию экстремизму ГУ МВД России по федеральному округу, Центры (группы) по противодействию экстремизму УМВД России по субъектам РФ, наделенные широким кругом полномочий по противодействию преступлениям и административным правонарушениям экстремистской направленности. В их компетенцию входит оказание практической помощи подразделениям органов внутренних дел в реализации оперативной информации по делам о резонансных преступлениях экстремистской направленности, а также оказание методической помощи территориальным органам внутренних дел в организации предупреждения преступлений экстремистской направленности.

Наиболее часто правонарушения экстремистской направленности совершаются в период проведения массовых мероприятий. Согласно действующему законодательству организаторы публичных мероприятий за несоблюдение требований нормативных правовых актов, регламентирующих их проведение, несут юридическую ответственность. Участникам массовых мероприятий запрещается иметь при себе оружие (за исключением тех местностей, где ношение холодного оружия является принадлежностью национального костюма), а также предметы, специально изготовленные или приспособленные для причинения вреда здоровью граждан или материального ущерба физическим и юридическим лицам.

Полиция в целях поддержания режима противодействия экстремизму во время проведения массовых мероприятий вправе применять (в зависимости от складывающейся оперативной обстановки) различные виды административного принуждения: административно-предупредительные меры, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административного наказания, административно-восстановительные меры.

Участвующие в поддержании общественного порядка во время проведения массовых мероприятий подразделения полиции в сфере противодействия экстремизму должны незамедлительно информировать оперативного дежурного по органу внутренних дел об особенностях оперативной обстановки,

⁵ Текст официального выступления Президента Российской Федерации В. В. Путина на расширенном заседании коллегии МВД России 15 марта 2016 года. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515> / (дата обращения: 18.03.2016).

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2008. № 37, ст. 4182.

принимать меры по установлению состава участников и организаторов мероприятия, законности его проведения, осуществлять наблюдение за поведением его участников. Основными тактическими приемами несения службы при этом должны стать наблюдение, своевременное информирование руководства, сопровождение, регулирование, воспрепятствование незаконной деятельности, блокирование, документирование противоправных деяний. В случае задержания правонарушителей следует учитывать потенциальную опасность внезапного нападения на сотрудников полиции.

В случае обнаружения обстоятельств, предусмотренных ч. 3 ст. 16 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. Федерального закона от 23 ноября 2015 г. № 314-ФЗ)⁷, организаторы массовой акции или иные лица, ответственные за ее проведение, обязаны незамедлительно принять меры по устранению указанных нарушений. Невыполнение влечет за собою прекращение массовой акции по требованию представителей органов внутренних дел и привлечение ее организаторов к юридической ответственности.

Выполняя задачи по охране общественного порядка во время проведения массовых мероприятий, сотрудники полиции не должны препятствовать гражданам выражать свою гражданскую позицию, при этом решительно пресекать противоправные деяния радикально настроенных участников.

Квалифицированный кадровый потенциал подразделений полиции позволяет обеспечить эффективное противодействие любым проявлениям экстремизма при проведении массовых мероприятий. В целях совершенствования деятельности полиции в рассматриваемой сфере общественных отношений необходимо своевременно устанавливать места возможных противоправных экстремистских проявлений (несанкционированные митинги, демонстрации, шествия, пикетирования и т. п.), пресекать в строгом соответствии с законодательством проявления экстремистской деятельности, привлекая виновных к юридической ответственности.

Н. С. Нижник,

доктор юридических наук, профессор
(Санкт-Петербургский университет МВД России)

ПОЛИЦЕЙСКАЯ СИСТЕМА КАК ЭЛЕМЕНТ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА

Правоохранительная составляющая современного государства представляет собою деятельность последнего по охране прав и свобод человека и гражданина, по обеспечению нормального функционирования общества, ориен-

⁷ Там же. 2002. № 30, ст. 3031.

тированного на создание условий для его саморегулирования, нацелена на защиту публичных, корпоративных и частных интересов. Реализация правоохранительной функции связана с деятельностью государственного механизма, а также общественных организаций и граждан, направленной не только на защиту кого-либо от нарушений прав, но и на создание норм права, эффективного механизма их обеспечения, соответствующих реально сложившимся общественным отношениям. В качестве объекта правоохранительной функции государства выступает широкий круг общественных отношений в правовой сфере; цель правоохранительной функции — создание необходимых условий для обеспечения достойного и безопасного существования личности и общества, их взаимодействия; задачи правоохранительной функции государства — обеспечение правопорядка и законности, непосредственная охрана прав и интересов человека и гражданина.

Развитие правоохранительной функции было поступательным: появившись вместе с государством, на ранних этапах истории она не выделялась из общей охранительной функции государства; правоохранительные органы как таковые отсутствовали. Со становлением государства и усложнением механизма управления обществом функция правоохранительная выделилась из общей охранительной, начали свое формирование специализированные правоохранительные органы. На всех этапах эволюции реализация правоохранительной функции сопряжена с функционированием правоохранительной системы государства.

Правоохранительная система как социюридический феномен (и ее структура) стала находить отражение в юридической литературе в конце XX в. (термин «правоохранительная система» в отечественном правоведении появился в конце 1980-х — начале 1990-х гг.). Чаще всего анализу подвергаются правоохранительная деятельность и правоохранительные органы без акцента на то, что правоохранительная деятельность и правоохранительные органы являются структурно-функциональными элементами правоохранительной системы государства.

В ходе развернувшейся в литературе дискуссии по поводу роли правоохранительных органов в механизме государства отдельные исследователи обосновывают факт существования правоохранительной системы, не сомневаются в наличии специфической роли правоохранительных органов в государственном механизме¹. Появились исследования, характеризующие правоохранительную систему как целостный феномен². Все чаще при анализе различ-

¹ Рудяков Н. М. Органы внутренних дел в системе правоохранительных органов Советского государства. Хабаровск, 1990. С. 7 ; *Правоохранительные органы Российской Федерации* : учебник. М., 1996. С. 9.

² См., напр.: Братко А. Г. Правоохранительная система: вопросы теории. М., 1991. 216 с. ; *Теория права и государства* : учебник / под ред. В. В. Лазарева. М., 1997. С. 225 ;

ных видов деятельности по реализации функций государства правоохранительные органы рассматриваются как тесно взаимосвязанные между собою³.

Ретроспективный анализ генезиса, становления и функционирования правоохранительной системы российского государства нашел отражение в работах Ч. Н. Ахмедова, Н. А. Жильцова, Н. С. Нижник, О. И. Чердакова⁴.

Аврутин Ю. Е., Zubov И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития) : монография. СПб., 1998. С. 11–16 ; *Матвеев Т. Г.* Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы : автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 1998. 24 с. ; *Чердаков О. И.* Формирование правоохранительной системы Советского государства, 1917–1936 гг.: историко-правовое исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2002. 471 с. ; *Жильцов Н. А.* Правоохранительная система самодержавной России в период с февраля 1861 г. по февраль 1917 г.: историко-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2007. 179 с. ; *Цикаришвили О. Г.* Правоохранительная система России: понятие и структура // Вопросы теории государства и права. 2007. Вып. 6(15). С. 128–135 ; *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система Российской империи: структурно-функциональный анализ : монография. СПб., 2008. 515 с. ; *Ахмедов Ч. Н.* Правоохранительная система государства: теоретико-методологические основания исследования : монография. СПб., 2008. 140 с.

³ *Жариков Ю. С., Ревин В. П., Ревина В. В.* Взаимодействие правоохранительных органов в борьбе с преступностью в России : монография. М., 2010. 274 с. ; *Кикоть В. Я., Маилан С. С., Грядовой Д. И.* Наука управления. Основы организации и управления в сфере правоохранительной деятельности. М., 2010. 751 с. ; *Ляной В. А.* Правовые и организационные основы деятельности правоохранительных органов государств-членов Европейского Союза по противодействию нелегальной миграции : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 291 с. ; *Потапова С. А.* Организация взаимодействия органов внутренних дел с другими правоохранительными органами по противодействию экономической преступности: по материалам Дальневосточного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. 322 с. ; *Шашков А. А.* Взаимодействие правоохранительных и иных органов при противодействии криминальному рейдерству : дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2010. 222 с. ; *Деятельность правоохранительных органов Российской Федерации по противодействию коррупции* / под общ. ред. А. В. Кудашкина. М., 2011. 304 с. ; *Маслов А. Е.* Взаимодействие некоммерческих объединений граждан правоохранительной направленности с органами внутренних дел по охране общественного порядка : учеб. пособие. М., 2011. 39 с. ; *Гулягин А. Ю.* Основы правоохранительной деятельности органов административной юрисдикции : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2014. 447 с. ; и др.

⁴ *Жильцов Н. А.* Указ. соч. ; *Чердаков О. И.* Историография правоохранительной системы Советского государства // Гуманитарные исследования: Правоведение. Журнал фундаментальных и прикладных исследований. 2003. № 7. С. 104–110 ; *Нижник Н. С., Ахмедов Ч. Н.* Указ. соч. ; *Нижник Н. С.* Полицейская система как эле-

Направленность деятельности правоохранительной системы в современных условиях задается двумя векторами: охрана публичного права, предполагающего приоритет интересов государства и общества по отношению к частным интересам индивидуальных и коллективных лиц; охрана частного права, базирующегося на признании прав и свобод человека и гражданина основной ценностью. Современное состояние правовой реальности требует, чтобы анализ структуры правоохранительной системы государства осуществлялся с учетом дифференциации права на публичное и частное. Это обусловлено тем, что правоохранительная деятельность является не только гарантом права, но и легальным средством его ограничения. Именно такая модель правоохранительной системы может стать оптимальной для правового государства, построение которого является насущной задачей для Российской Федерации в XXI в.

Важнейшую роль в осуществлении правоохранительной деятельности в обоих направлениях играет Министерство внутренних дел России в целом и полиция в частности.

При анализе правоохранительной системы государства в качестве ее структурно-функционального элемента может рассматриваться полицейская система государства — совокупность органов исполнительной власти, взаимодействующих и взаимно дополняющих друг друга в процессе реализации задач государственных правоохранительных институтов, вся деятельность которых направлена на эффективную защиту личности, общества и государства от внутренних угроз.

Элементами полицейской системы государства являются только те правоохранительные органы страны, которые осуществляют свою специфическую деятельность в рамках исполнительной ветви власти, в строгом соответствии с законодательством конкретного государства, в рамках которого четко определены их полномочия, задачи и обязанности⁵. В контексте теоретико-правового и ретроспективного анализа полицейской системы следует обратить внимание на то, что в различных государствах в полицейской системе находятся различные правоохранительные органы (органы полиции, жандармерии, исполнения уголовного наказания (пенитенциарной системы), разведки и контрразведки, вооруженные силы страны и т. д.), которые осуществляют

мент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (19–20 сентября 2013 г.) / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6–13.

⁵ Быков А. В. Система обеспечения внутренней безопасности государства (административно-правовой аспект деятельности). М., 2007. С. 8–9 ; Адиньяев С. И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 6.

полицейскую деятельность — охраняют правопорядок в соответствии с особенностями политико-правовой организации и спецификой исторического этапа конкретного государства. Степень участия различных элементов субъектного состава полицейской системы в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности существенно отличается⁶.

Субъектный состав полицейской системы современного государства, по мнению А. В. Быкова, составляют органы, которые:

- являются структурными элементами системы органов исполнительной ветви власти государства;

- выступают самыми многочисленными в системе правоохранительных органов государства, имеют право насильственными методами заставить любое юридическое или физическое лицо выполнять принятые в установленном законом порядке решения органов государственной власти и местного самоуправления;

- служат силовыми гарантами существующей государственности и законности, только им законодательством страны предоставлено право применения оружия, специальных средств и техники при выполнении поставленных задач;

- обладают правом (в соответствии с действующим законодательством конкретной страны) осуществления оперативно-розыскной, разведывательной и контрразведывательной деятельности на территории государства с использованием установленных на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие;

- для сотрудников, проходящих службу в данных органах, предполагают воинские или специальные звания, особый порядок прохождения службы и служебных отношений, отличный от службы в иных органах государства⁷ (именно поэтому полицейские силы государства часто называют «силовыми структурами» и «специальными службами»).

Ядро полицейской системы государства составляют полиция, жандармерия и пенитенциарные органы. Вооруженные силы страны и органы государственной безопасности (разведка и контрразведка в зависимости от структуры органов исполнительной власти конкретного государства могут организационно входить в полицию и жандармерию), являясь важной частью полицейской системы и системы обеспечения национальной безопасности, осуществляют большую часть своей деятельности по обеспечению националь-

⁶ Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2008. 381 с. ; Быков А. В., Кикоть-Глухodedова Т. В. Полицейская система современного демократического государства : монография. М., 2010. 303 с. ; Адиньяев С. И. Указ. соч. С. 6.

⁷ Быков А. В. Система обеспечения внутренней безопасности государства (административно-правовой аспект деятельности). С. 8.

ной безопасности государства в рамках системы обеспечения внешней безопасности страны. Их главная цель (вооруженных сил) — защита суверенитета государства и его безопасности от внешних угроз⁸. В охране правопорядка в повседневной жизни демократического государства вооруженные силы не используются. Исключение составляют страны, имеющие в составе своих полицейских сил особый вид вооруженных сил — жандармерию (Бразилия, Италия, Испания, Португалия, Турция, Франция и др.). При осложнении оперативной обстановки демократическое государство использует вооруженные силы для нормализации обстановки в стране, осуществляя их применение в строгом соответствии с действующим законодательством. В обычных условиях органы госбезопасности (в отличие от вооруженных сил) работают и над устранением внутренних угроз безопасности государства, т. е. действуют в рамках системы обеспечения внутренней безопасности страны и ее полицейской системы.

Органы полиции являются основой полицейской системы государства. Специальный орган, ответственный за выполнение решений центральных органов власти и обеспечение правопорядка в стране, появляется лишь при определенном уровне развития государства. Он получает название «полиция», что первоначально означало городское (государственное) устройство. С конца XVI в. во Франции это понятие употреблялось в ином смысле: под термином *police* французы, а чуть позже и немцы (*polizei*) стали подразумевать правительственную деятельность, направленную на обеспечение общественного благополучия и общественного порядка.

В первой четверти XIX в. завершилось оформление основных моделей полицейской системы государства, среди которых следует выделять:

- централизованную (Дания, Италия, Испания, Норвегия, Португалия, Франция, Швеция и др.);
- децентрализованную (Австралия, Канада, США и др.);
- интегративную (Австрия, Великобритания, ФРГ, Япония и др.).

Эволюция структурной организации моделей полицейской системы происходит в контексте эволюции государства, которое, как правило, на разных этапах своего развития сохраняло неизменными принципы организации полицейской системы, наполняя деятельность ее различных элементов новым содержанием. В истории имеют место и смена типа систем: например, Австрия, Германия и Япония после Второй мировой войны от модели централизованной полицейской системы перешли к интегративной. Смене моделей полицейской системы в этих странах предшествовали их оккупация войсками

⁸ Губанов А. В. Основы организации и функционирования полиции зарубежных государств и использование их опыта для совершенствования деятельности органов внутренних дел России : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. 355 с. ; Его же. Полиция зарубежных стран. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика деятельности. М., 1999. 288 с. ; и др.

союзников, демонтаж тоталитарной политической власти и принятие новых демократических конституций⁹.

Большая часть государств в мире совершенствовала свои полицейские системы в рамках уже исторически сложившихся и организационно оформившихся моделей.

Место и роль полицейских органов в системе органов исполнительной власти государства, а также их структура в разных странах отличны: то, что одни избегают, боясь стать «полицейским государством», другие рассматривают как соответствие демократическим принципам. Однако в основу построения полицейских систем большинства государств положены близкие организационно-правовые принципы, одинаковые взгляды на функции государственных структур, а также характер их применения (при защите правопорядка в стране в особых случаях). При этом поиск оптимальных моделей полицейской системы, адекватной современным реалиям, государствами осуществляется непрерывно.

В России полицейская система складывалась на основе централизованной модели. Оформившаяся в начале XVIII в. отечественная полицейская система включала в себя общую полицию — систему органов надзора и принуждения, предназначенных для поддержания общественного порядка, борьбы с преступностью, обеспечения безопасности граждан, и политическую полицию — для защиты существующего государственного строя.

Созданная в Российской империи полицейская система была ликвидирована в условиях революционных преобразований всей политико-правовой системы государства в 1917 г. Однако полиция Российской Федерации вслед за советской и российской милицией продолжает оставаться ядром полицейской системы централизованной модели, играть важнейшую роль в охране правопорядка и в обеспечении безопасности Российского государства.

Н. С. Меньшикова

(Санкт-Петербургский университет МВД России)

ОРГАНЫ ПОЛИЦИИ И РЕЛИГИОЗНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ: ОПЫТ СОВМЕСТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, ВОЗНИКАЮЩИХ НА ПОЧВЕ МЕЖКОНФЕССИОНАЛЬНЫХ ПРОТИВОРЕЧИЙ

Один из основных способов противодействия преступлениям на почве межконфессиональных и межэтнических противоречий — воспитание культуры толерантности среди населения. В реализации задач по противодействию

⁹ Быков А. В. Система обеспечения внутренней безопасности государства (административно-правовой аспект деятельности). С. 29–30.

экстремизму, терроризму и смежным с ними преступлениям задействованы как органы государственной власти, так и институты гражданского общества. Главный субъект, осуществляющий борьбу с преступлениями на почве религиозной ненависти и вражды от лица государства, — Министерство внутренних дел Российской Федерации. Среди институтов гражданского общества наивысшим авторитетом и компетенцией в этой сфере обладают религиозные организации.

Отдельные аспекты взаимодействия МВД и религиозных организаций в рамках профилактики правонарушений рассматривались в исследованиях таких ученых, как С. В. Белов, В. И. Иванов, М. А. Яворский, С. Е. Пролетенкова, В. Н. Вдович, И. В. Нам, А. А. Николаев, С. Н. Поминов, И. Н. Федотова и др. При этом комплексного исследования особенностей взаимодействия органов внутренних дел с религиозными организациями, предметом которого выступало бы воспитание толерантности, до настоящего времени не проводилось.

Обзор правовых основ формирования культуры толерантности и противодействия интолерантности в Российской Федерации, законодательное закрепление форм и направлений совместной деятельности полиции и религиозных организаций по профилактике межэтнических и межконфессиональных конфликтов позволят сделать выводы об уровне развития правовой базы, регламентирующей эту область взаимоотношений государства и общества, что даст представление об устойчивости функционирования соответствующих институтов.

Правовые основы формирования культуры толерантности и противодействия интолерантности в Российской Федерации закрепляются в Конституции Российской Федерации: в ст. 3 отмечается, что российский народ многонационален; в ст. 5 говорится о равноправии и самоопределении народов; ст. 19 закрепляет равенство граждан, независимо от конфессиональной, национальной, языковой или иной принадлежности; ст. 28 провозглашает свободу вероисповедания; п. 2 ст. 29 запрещает пропаганду национальной, религиозной, расовой и социальной вражды. Экстремизм, терроризм, ксенофобия во всех проявлениях и в разной степени (но всегда!) посягают именно на то, что закрепляет Конституция Российской Федерации — основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, порядок и принципы государственного устройства и местного самоуправления¹.

Уголовный кодекс Российской Федерации в ст. 136 закрепляет охранительную норму ст. 19 Конституции РФ о недопустимости дискриминации по

¹ *Меньшикова Н. С.* Феномен «толерантность»: сущностная характеристика и правовые основы формирования культуры толерантности в эпоху мультикультурализма // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3(67). С. 15–18.

половому, расовому, национальному, языковому признаку, по происхождению, имущественному и должностному положению, месту жительства, отношению к религии, убеждениям, принадлежности к общественным объединениям или каким-либо социальным группам. Нормы ст. 148 УК РФ направлены на пресечение публичных действий, выражающих явное неуважение к обществу, совершенных в целях оскорбления религиозных чувств верующих. В статьях 280, 282¹, 282², 282³ УК РФ закрепляется недопустимость призывов, организации и осуществления экстремистской деятельности, в ст. ст. 205–205⁵ УК РФ устанавливается запрет на организацию, участие, осуществление, содействие террористической деятельности. Нормы ст. 280 УК РФ развивают положения ст. 28 Конституции РФ, запрещая возбуждение национальной, расовой, религиозной ненависти либо вражды; нормы ст. 357 действуют во исполнение норм, установленных Конвенцией о предупреждении преступления геноцида и наказании за него².

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29 июня 2015 г.)³ в п. 2 ст. 3 устанавливает равенство прав граждан на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия»⁴ был разработан в целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечения условий для его полноправного развития. Указ Президента Российской Федерации от 23 марта 1995 г. № 310 «О мерах по обеспечению согласованных действий органов государственной власти в борьбе с проявлениями фашизма и иных форм политического экстремизма в Российской Федерации» (в ред. от 3 ноября 2004 г.)⁵ говорит о необходимости усиления контроля над экстремистскими проявлениями и организации более слаженной работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Федеральные законы от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 21 июля 2014 г.)⁶ и от 6 марта 2006 г.

² Конвенция о предупреждении преступления геноцида и наказании за него : заключена 9 декабря 1948 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1954. № 12, ст. 244.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 1, ч. 1, ст. 11, 52, 72 ; № 6, ст. 886 ; № 10, ст. 1393 ; № 13, ст. 1807, 1808 ; № 27, ст. 3995, 3978.

⁴ Там же. 2012. № 19, ст. 2339.

⁵ Там же. 1995. № 13, ст. 1127 ; 2004. № 45, ст. 4414.

⁶ Там же. 2002. № 30, ст. 3031 ; 2006. № 31, ч. 1, ст. 3447, 3452 ; 2013. № 27, ст. 3477 ; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3385 ; № 30, ч. 1, ст. 4237 ; 2015. № 1, ст. 58.

№ 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (в ред. от 21 июля 2014 г.)⁷ закрепляют основные положения государственной политики противодействия всем формам экстремистской и террористической деятельности, устанавливают меры ответственности за их осуществление, предусматривают комплекс профилактических мер по предупреждению действий экстремистского и террористического характера.

В статье 2 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 21 июля 2014 г.)⁸ в качестве одного из основных принципов противодействия экстремизму и терроризму называется сотрудничество государства с общественными и религиозными объединениями, международными и иными организациями, гражданами. В статье 3 одним из направлений противодействия указано принятие профилактических мер, нацеленных на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению такой деятельности. Разновидностью профилактических мер, как отмечено в ст. 4, выступают пропагандистские и воспитательные меры.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 12 февраля 2015 г.)⁹ говорит о толерантности и укреплении мира в многонациональном государстве: в п. 1 ст. 7 закрепляется функция полиции по защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям; в п. 2 ст. 7 утверждается уважительное поведение сотрудника полиции по отношению к национальным обычаям и традициям граждан с учетом культурных и иных особенностей различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствование межнациональному и межконфессиональному согласию. Часть 3 ст. 1 содержит положения об оказании содействия общественным объединениям; ч. 3 ст. 7 закрепляет необходимость способствования межконфессиональному и межнациональному согласию; ч. 7 ст. 9 предусматривает включение в состав общественных советов при МВД России и территориальных органах внутренних дел представителей религиозных и иных организаций; ст. 10 говорит о взаимодействии с другими правоохранительными органами,

⁷ Там же. 2006. № 11, ст. 1146 ; 2013. № 44, ст. 5641 ; 2014. № 19, ст. 2335.

⁸ Там же. 2002. № 30, ст. 3031 ; 2006. № 31, ч. 1, ст. 3447, 3452 ; 2013. № 27, ст. 3477 ; 2014. № 26, ч. 1, ст. 3385 ; № 30, ч. 1, ст. 4237 ; 2015. № 1, ст. 58.

⁹ Там же. 2011. № 7, ст. 900 ; № 27, ст. 3881 ; № 30, ч. 1, ст. 4595 ; № 48, ст. 6730 ; № 49, ч. 1, ст. 7018 ; ч. 5, ст. 7067 ; № 50, ст. 7352 ; 2012. № 26, ст. 3441 ; № 50, ч. 5, ст. 6967 ; 2013. № 14, ст. 1645 ; № 26, ст. 3207 ; № 27, ст. 3477 ; № 48, ст. 6165 ; № 52, ч. 1, ст. 6953 ; 2014. № 6, ст. 558, 559, 566 ; № 30, ч. 1, ст. 4259 ; № 42, ст. 5615 ; 2015. № 7, ст. 1021, 1022 ; № 10, ст. 1393 ; № 29, ч. 1, ст. 4374.

общественными объединениями и гражданами, о поддержке развития гражданских инициатив в сфере предупреждения преступности.

Правовые основы осуществления совместной деятельности полиции и религиозных организаций по формированию культуры толерантности и профилактики межэтнических и межконфессиональных конфликтов в Российской Федерации (помимо вышеназванных федеральных законов «О противодействии экстремистской деятельности» и «О полиции») содержатся в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666¹⁰, в федеральной целевой программе «Укрепление единства российской нации и этнокультурное развитие народов России (2014–2020 годы)», утвержденной постановлением Правительства РФ от 20 августа 2013 г. № 718 (в ред. от 25 августа 2015 г.)¹¹, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 (в ред. от 1 июля 2014 г.), дорожной карте реформирования МВД России¹² и др.

В указанных документах говорится о необходимости взаимодействия государственных и муниципальных органов с институтами гражданского общества, подчеркивается важность объединения усилий государственных и муниципальных органов и институтов гражданского общества для укрепления единства российского народа, достижения межнационального мира и согласия, закрепляется вовлечение этнокультурных и общественных объединений, религиозных организаций в деятельность по развитию межнационального и межконфессионального диалога, возрождению семейных ценностей, противодействию экстремизму, национальной и религиозной нетерпимости, отмечаются важность укрепления роли общественных институтов, в том числе национально-культурных и религиозных организаций, значимость развития элементов межконфессиональной толерантности, создания предпосылок для преодоления сложившихся негативных тенденций в сфере межнациональных и межконфессиональных отношений посредством сотрудничества государственных органов с религиозными организациями, обновления общественных советов на всех уровнях системы МВД России и обеспечения присутствия в них представителей различных институтов российского гражданского общества, в том числе религиозных организаций, создания единой государственной системы профилактики преступности и иных правонарушений, проведения профилактических и контрпропагандистских мероприятий.

¹⁰ Там же. 2012. № 52, ст. 7477.

¹¹ Там же. 2013. № 35, ст. 4509 ; 2015. № 36, ст. 5027.

¹² *Дорожная карта реформирования МВД России. 1998–2015.* URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 21.10.2015).

Анализ законодательства Российской Федерации в области формирования культуры толерантности и противодействия интолерантности в Российской Федерации, а также в сфере осуществления взаимодействия органов внутренних дел и религиозных организаций по вопросам профилактики межэтнических и межконфессиональных конфликтов показал, что основные принципы концепта «толерантность», например, уважение другой точки зрения; понимание и принятие традиций, ценностей и культуры представителей другой национальности и веры, соблюдение принципа законности¹³, наличие межнационального и межконфессионального диалога, равенство всех граждан, независимо от национальности, учтены законодателем при определении организационно-правовой основы формирования культуры толерантности, обозначены основные подходы к обеспечению взаимодействия органов внутренних дел и религиозных организаций. Однако отсутствует системный, структурированный базис такого взаимодействия, основывающийся на ясном понимании существующих и сложившихся исторически отношений, определение их сущности, форм, задач, направлений сотрудничества и т. д.

Признание необходимости взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества, основанного на паритетных началах, свидетельствует о положительной тенденции развития и функционирования гражданского общества в Российской Федерации.

В. А. Айрих

(Академия управления МВД России, г. Москва)

ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ ЕДИНСТВО И НОРМАТИВНАЯ РАЗОБЩЕННОСТЬ СТАНДАРТНЫХ ПОЛИЦЕЙСКИХ МЕР

При неизменности института полиции, изначально присущего государству, с течением времени возник и оформился арсенал полицейских действий, устойчиво повторяющихся в правоохранительной практике на протяжении столетий. Это обстоятельство не укрылось от общественного сознания, в сатирической литературе XIX в. появилась крылатая фраза «тащить и не пущать». Писатель-народник Г. И. Успенский, иллюстрируя приметы своего времени, описал обязанности полицейского, состоявшие «в том, чтобы, во-первых, “тащить” и, во-вторых, “не пущать”»; тащил он обыкновенно туда, куда решительно не желали попасть, а не пускал туда, куда этого смертельно желали»¹.

¹³ Ниженко Н. С. Социюридический феномен «законность» в условиях диалога научных парадигм в современной юриспруденции // Проблемы права. 2012. № 3. С. 226–231.

¹ Успенский Г. И. Соч. : в 2 т. СПб., 1889. Т. 1. С. 727.

В современном правовом государстве сохранились и широко применяются полицейские методы прошлого, используемые в рамках процедур, включающих полицейский произвол и самоуправство. В ряде зарубежных научных источников закрепилось устойчивое выражение — стандартные полицейские меры. Таковыми считаются типизированные, закреплённые положениями национального законодательства, действия полицейских, повторяющиеся регулярно при сохранении одинаковых форм внешнего проявления, в процессе преимущественно превентивного обеспечения порядка и безопасности².

К стандартным полицейским мерам, как правило, могут быть отнесены:

- установление идентичности личности и проверка документов, предоставляющих пользование различными правами;

- проведение криминалистической регистрации;

- вызов и доставление в учреждение полиции;

- временное удаление из общественного места или запрет посещения такового;

- задержание;

- личный обыск и досмотр вещей;

- входение в жилище и проведение в нем обыска;

- изъятие и хранение вещей, а при необходимости и уничтожение таковых;

- различные виды сбора персональных и персонально ориентированных данных, в том числе с использованием методов и специальных технических средств, применяемых в процессе оперативно-розыскной деятельности.

Эффективное обеспечение общественной безопасности и общественно-го порядка предполагает предотвращение вероятного нарушения правопорядка, а если оно уже произошло, то его восстановление. В зависимости от содержания полицейские меры можно разделить на правовосстановительные и предупредительные, т. е. устраняющие саму угрозу безопасности и порядку. Между ними существует тесная рациональная и практическая взаимосвязь — функциональное единство. Их общая цель — упреждение правонарушения — складывается из ряда единичных, промежуточных целей, не обладающих финальной самостоятельностью³. Сюда относится уяснение вида, размеров и иных важных обстоятельств наступления предполагаемого ущерба охраняемым правоотношениям. Меры, направленные на достижение промежуточных

² См., напр.: *Lambris A. Klassische Standartbefugnisse im Polizeirecht*. Richard Boorberg Verlag. Stuttgart, 2002. S. 18 ; *Schenke W.-R., Schenke R. P. Polizei- und Ordnungsrecht*, in: Steiner U. (Hrsg.) *Besonderes Verwaltungsrecht: ein Lehrbuch*. 8., neu erarbeitete und erweiterte Auflage. C. F. Müller, 2006. S. 212.

³ *Walden M. Zweckbindung und -änderung präventiv und repressiv erhobener Daten im Bereich der Polizei*. Schriften zum Recht des Informationsverkehrs und der Informationstechnik. Band 14. Berlin, 1996. S. 237.

целей, носят субсидиарный характер, не будучи непосредственно направленными на недопущение правонарушений, способствуя получению более подробных сведений и установлению необходимых деталей конкретной ситуации возможного полицейского вмешательства. Реализация названных мер приводит не к устранению, а к установлению угроз для общественного порядка и общественной безопасности. Поэтому в регламентирующих нормах законодатель при описании цели нередко избегает прямого упоминания о предупреждении или предотвращении противоправных деяний. Вместо этого применяется формулировка о том, что имеются основания, «позволяющие полагать» или «подозревать» наличие законодательно предусмотренных условий для использования полицией правоограничительных полномочий. По аналогии с нормами о производстве предварительного следствия здесь используется юридическая конструкция составов, нормативно регламентирующих подозрение имевшего место правонарушения.

К числу названных мер можно отнести положения ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁴ (далее — Закон о полиции), регламентирующие:

- проверку документов у лиц, предположительно находящихся в розыске (п. 2);

- доставление в полицию граждан для установления их личности при наличии оснований полагать, что они находятся в розыске (п. 13);

- личный досмотр граждан, их транспортных средств, находящихся при них вещей при наличии данных о предметах, запрещенных к обращению (п. 16);

- осмотр транспортных средств и грузов при подозрении, что они используются в противоправных целях (п. 20).

К рассматриваемой категории следует причислить и правомочие по проникновению в жилые помещения для установления обстоятельств несчастного случая (п. 4 ч. 3 ст. 15).

В ряде статей Закона о полиции обнаруживаются пробелы функционального единства стандартных полицейских мер, нормативно исключаящие возможность их применения в ситуациях, когда это представляется не просто необходимым, а фактически неизбежным. Так, на полицию возлагается обязанность идентификации лиц, не способных в силу каких-либо причин сообщить сведения о себе (п. 15, ч. 1 ст. 12). Практическую реализацию данной обязанности трудно представить без личного досмотра, досмотра вещей, регистрации, фотографирования, изучения содержания (в случае обнаружения) всех имеющихся документов, записей, в том числе сугубо частного характера. Однако в законе отсутствуют правовые основания для производства по-

⁴ Рос. газета. 2011. 8 февр.

добных действий, их правомерность следует из согласия (фактического или предполагаемого) самого заинтересованного лица. Но и оно, с учетом специфики той или иной сложившейся ситуации, может иметь место не всегда. Для неуклонного следования принципу законности при идентификации лица, не способного сообщить сведения о себе, необходимо руководствоваться нормой права, наделяющей специальным полномочием, пригодным для успешного выполнения задачи, возложенной законодателем на органы полиции. Поскольку Законом о полиции такие нормы предусмотрены не всегда, то имеются основания говорить о встречающейся в законодательстве нормативной разобщенности стандартных полицейских мер.

В качестве еще одного примера названной несогласованности может служить отсутствие прямых оснований для личного досмотра гражданина и вещей, находящихся при нем, непосредственно перед доставлением в помещение полиции вне зависимости от мотивов такого доставления (п. 16 в совокупности с пп. 13, 14 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции). Специальная литература в таком случае рекомендует «предусматривать меры предосторожности»⁵, не указывая на то, что лучший способ избежать неоправданного риска, которому подвергают себя сотрудники полиции, — это расширение оснований для применения стандартных полицейских мер в целях преодоления нормативной разобщенности и повышения их функционального единства. Применительно к приведенному примеру речь должна идти о включении такой меры, как «доставление граждан в помещение органа внутренних дел», в качестве дополнительного условия п. 16 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции, наделяющего «правом проведения досмотра».

Е. А. Федоринова,

кандидат юридических наук

(Санкт-Петербургский университет МВД России)

ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Разработка эффективной правовой политики государства, обоснование концепции правового развития на ближайшее время и на перспективу — одна из неотложных задач современной отечественной юридической науки. Особое значение названная проблема приобретает в свете проводимой ре-

⁵ Соловей Ю. П. Доставка граждан в полицию как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Вестник Южно-Уральского государственного университета. 2012. Вып. 29, № 7. С. 109.

формы исполнительной власти, утверждение принципов федерализма, совершенствования системы управления. В целях обеспечения поступательного эволюционного развития российского общества важно, чтобы все эти изменения протекали в правовом русле, чтобы использовались не волевые и не силовые, а исключительно легитимные, законные методы, средства и формы¹.

Особую значимость приобретают вопросы, связанные с деятельностью органов внутренних дел, реализующих приоритетные направления правовой политики государства, что обусловлено местом и ролью данных органов в системе правовой охраны.

Необходимо выделить два основных направления правовой политики в названной сфере.

1. **Организационное направление.** Его основная цель — создание условий, обеспечивающих осуществление органами внутренних дел эффективной правоохранительной деятельности. Правовая политика в рамках данного направления может быть сведена к трем составляющим: структурной, кадровой и социально-гарантирующей.

Под структурной составляющей правовой политики (в рамках организационного направления) следует понимать *создание структурных подразделений*, обладающих компетенцией, достаточной для решения современных задач в сфере охраны права. Необходимость структурной перестройки в системе органов внутренних дел обусловлена наличием пересекающихся и дублирующих компетенций. Эта проблема заключается, во-первых, в перекрестных функциях различных подразделений органов внутренних дел, во-вторых, в дублировании полномочий других служб, т. е. в том, что нередко исполнение одних и тех же обязанностей возлагается на несколько подразделений или служб. Вновь создаваемые подразделения должны иметь четко очерченные компетенции, дополняющие, а не дублирующие те, что уже существуют в других подразделениях.

Под кадровой составляющей правовой политики (в рамках организационного направления) следует понимать *обеспечение кадрового потенциала органов внутренних дел*, способного решать задачи, определяемые компетенцией структурных подразделений². Кадровая проблема в органах внутренних дел осложняется, прежде всего, массовым оттоком квалифицированных сотрудников из системы органов. Невысокий престиж службы приводит к тому, что в настоящее время в органы внутренних дел принимают всех, кто изъяв-

¹ Матузов Н. И. Правовая политика: сущность, концепция, реальность // Российская правовая политика : курс лекций. М., 2003. С. 75.

² Жевлакович С. С. Подготовка кадров для органов внутренних дел Российской Федерации (2000–2010 годы) : монография. М., 2015. С. 34.

ляет желание служить, а не тех, кто этого действительно достоин. Полагаем, для решения названной проблемы следует:

- а) разработать систему критериев отбора наиболее достойных кандидатов, поступающих на службу в органы внутренних дел;
- б) создать действенный механизм удержания на службе квалифицированных кадров.

Под социально-гарантирующей составляющей правовой политики (в рамках организационного направления) следует понимать *создание действующей системы социальных гарантий* для сотрудников органов внутренних дел и членов их семей. Выделим два направления гарантийных механизмов: создание условий для эффективной профессиональной деятельности и социальную защиту сотрудников органов внутренних дел и членов их семей, действенную социальную заботу о них³.

Существующая система гарантий имеет немало пробелов, в частности в отношении семей сотрудников, погибших при исполнении служебного долга. Многие декларируемые положения не реализуются на практике вследствие отсутствия финансирования. Для решения названной проблемы следует:

- а) развивать действующую систему гарантий;
- б) законодательно закрепить ответственность должностных лиц, по вине которых происходит нарушение прав сотрудников органов внутренних дел, создавать судебные прецеденты по отстаиванию нарушенных прав сотрудников.

2. Правоохранительное направление. Его основная цель — обеспечение режима законности как в обществе, так и в деятельности органов внутренних дел. Правовая политика в рамках данного направления осуществляется в двух сферах: во внешней и внутренней.

Во *внешней* сфере осуществляется деятельность органов внутренних дел по профилактике, пресечению, раскрытию правонарушений и привлечению к ответственности правонарушителей, не являющихся сотрудниками органов внутренних дел. В рамках *внешней* правоохранительной деятельности должна решаться *проблема взаимодействия органов внутренних дел и населения*, которая заключается в неверии граждан в способность сотрудников защитить их от противоправных действий, если они выступают в роли свидетелей или просто сообщат о совершенном преступлении. Еще один аспект данной проблемы заключается в том, что граждане не верят в способность органов внутренних дел обеспечить им возмещение материального ущерба, вызванного чьими-либо противоправными действиями. Проблема может быть ре-

³ Сальников А. А. Правовой статус сотрудника полиции во второй половине XIX — начале XX века : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород. 2010. 24 с. ; Тихонов А. А. Конституционно-правовое обеспечение социально-экономических прав сотрудников полиции в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 21 с.

шена совершенствованием существующего законодательства в сфере защиты прав потерпевших и свидетелей.

К *внутренней* сфере относятся мероприятия по обеспечению законности в деятельности самих органов внутренних дел. В контексте данного направления особую значимость приобретает противодействие коррупции среди сотрудников органов внутренних дел⁴. В последние годы этот вопрос стал особо актуален⁵, перейдя из ведомственной проблемы в явление, угрожающее национальной безопасности России. Коррупционированность органов внутренних дел может привести к «параличу» правоохранительной системы, свести к нулю эффективность любой правоохранительной деятельности. Требуется комплекс серьезных властных решений, принимаемых в верхних эшелонах власти, именно на это и должна быть направлена правовая политика государства.

Т. В. Голованова,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ВНУТРЕННИЕ И ИНОСТРАННЫЕ ДЕЛА КАК КРИТЕРИИ ФОРМИРОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Названия министерств внутренних и иностранных дел Российской Федерации сложились исторически и понятны населению, отражают основные цели их деятельности. Однако нельзя признавать правильным факт, когда наименование федерального органа власти не соответствует общественным отношениям, по которым осуществляются функции выработки, реализации государственной политики и нормативно-правовое регулирование.

Термины «внутренние дела» и «иностранное дело» Конституция Российской Федерации не употребляет, не трактуются они и в каких-либо законах, подзаконных актах.

⁴ Хусаинова О. В. Борьба с коррупцией как фактор эффективности правоприменительной деятельности органов государственной власти // Антикоррупционное образование в Российской Федерации: состояние, проблемы и перспективы : сб. материалов всерос. науч.-практ. конф., приуроченной к Международному дню борьбы с коррупцией : в 2 ч. Казань, 2011. Ч. 2. С. 128.

⁵ *Выступление* Президента Российской Федерации на расширенном заседании Коллегии МВД Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/news/20624> (дата обращения: 15.10.2015) ; *Выступление* Министра внутренних дел Российской Федерации генерал-полковника полиции В. А. Колокольцева. URL: https://mvd.ru/kollegiya_03_2014 (дата обращения: 15.10.2015).

Правительство РФ создается для реализации внешней политики, регулирования государственной финансовой, кредитной и денежной политики, нацелено на единую государственную стратегию в области культуры, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения, экологии, ориентировано на осуществление мер по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью (ст. 114 Конституции РФ). Соответственно, министерства либо федеральные службы должны формироваться, исходя из перечисленных Основным Законом категорий.

Проведенная масштабная реформа одного из крупнейших федеральных органов исполнительной власти — Министерства внутренних дел Российской Федерации — не затронула вопросов соответствия наименования самого министерства Конституции РФ. Милиция переименована в полицию, принят Федеральный закон «О полиции», а что понимать под «внутренними делами»? Их разграничение с полицейскими функциями мало изучено. Почему министерство, ведающее «внутренними делами», ассоциируется у населения исключительно с работой сотрудников полиции?

Для начала обратимся к истокам и разберемся, что изначально понималось под «внутренними делами», соответствует ли понятие, принятое более 200 лет назад, современным реалиям. Министерство внутренних дел возникло при проведении реформы органов центральной власти в 1802 г., из всех созданных министерств оно стало самым большим и многофункциональным.

Первому министру внутренних дел в ведение отходили дела, связанные не только с внутренней безопасностью государства, но и с «построением и содержанием всех публичных зданий в государстве», возлагался долг «стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии». Министерству внутренних дел были подчинены Мануфактур-коллегия (кроме экспедиции заготовления и хранения вексельной и гербовой бумаги), Медицинская коллегия, Главная соляная контора, Главное почтовое правление, Экспедиция государственного хозяйства, опекунства иностранных и сельского домоводства (кроме дел камерального стола и печатания векселей)¹. Учитывая обширный предмет ведения и широкий круг полномочий, можно сказать, что созданный государственный орган власти получил справедливое название — Министерство внутренних дел, подразумевающее большой охват общественных отношений, а руководство полицией было лишь частью компетенции всеведущего министерства. Спустя несколько лет по инициативе М. М. Сперанского создали Министерство полиции, которое во время Отечественной войны 1812 г. смогло обеспечить эффективность деятельности данной структуры по

¹ *Министерство внутренних дел. 1802–1902 : исторический очерк.* М., 2002. С. 13.

поддержанию порядка, конвоированию и содержанию пленных, выполнению требований военных властей, эвакуации населения и ценностей, восстановлению жизнедеятельности освобожденных городов. Просуществовав девять лет, Министерство полиции ликвидируется, функции по руководству полицией вновь перешли к МВД, в структуре которого создали департамент полиции². Когда в стране было развернуто строительство железнодорожного сообщения, все вопросы по эксплуатации железных дорог также отошли к ведению Министерства внутренних дел.

В последующий период происходила оптимизация задач, стоящих перед министерством, неоднократно реформировалась вся структура органов исполнительной власти, предметы ведения передавались различным органам власти, что, к сожалению, не отражено в наименованиях некоторых министерств. Задачи современного Министерства внутренних дел Российской Федерации охватывают обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрану общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности³, что и является полицейскими функциями.

Поскольку МВД России — федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, то следует законодательно пояснить, что «внутренние дела» — это защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности. В противном случае в том виде, в каком сейчас представлено министерство, его справедливо именовать Министерством полиции.

Министерство иностранных дел Российской Федерации (по представленному выше порядку размышлений о сфере ведения, задачах и функциях органа власти) должно называться Министерством международных отношений (либо Министерством внешней политики)⁴.

² *История российской полиции в очерках и воспоминаниях*. М., 2011. С. 7.

³ *Вопросы* Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12 сентября 2015 г. № 455 : вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 10, ст. 1334 ; 2015. № 37, ст. 5129.

⁴ *Вопросы* Министерства иностранных дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 865 : в ред. в ред. Указа Президента Российской Федерации от 12 марта 2015 г. № 129 // Там же. 2004. № 28, ст. 2880 ; 2015. № 11, ст. 1587.

Внутренние дела отождествляются с полицейскими задачами, а иностранные — с внешней политикой государства, поэтому их использование в качестве критерия формирования органов исполнительной власти не совсем корректно.

Сложилась парадоксальная ситуация в стране — полиция есть⁵, а высшего органа по делам полиции (будь то министерство, федеральная служба либо федеральное агентство) нет.

К «внутренним делам» уже не относятся государственный пожарный надзор, сфера внимания уголовно-исполнительной системы, вопросы регистрационного контроля, проведения следствия и др. Вопросы организационно-правового обособления полицейского ведомства в самостоятельную структуру исполнительной власти поднимались учеными, однако происходящие процессы дают основание полагать, что в данном случае ведущая роль будет отведена не научным предположениям об идеальной структуре федеральных органов исполнительной власти, а политической позиции.

Терминологически неверно в одном и том же органе власти дважды использовать понятие «внутренний». Получается, что в Министерстве внутренних дел есть еще более «внутренние органы» — «внутренние войска».

Дело не только в нечеткой, устаревшей и утратившей смысл формулировке, описывающей категорию, но и в том, что смешение органов внутренних дел и полиции приводит к размыванию границ их функций. Безмерное по содержанию наименование «органы внутренних дел» благоприятствует практике возложения на эти органы, т. е. фактически на полицию, несвойственных функций.

Ю. П. Соловей отмечает, что процесс четкого определения задач органов внутренних дел и полиции успешно запущен с принятием Федерального закона «О полиции», когда полиция впервые была «определена как составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Упразднено разделение полиции на криминальную и полицию общественной безопасности. Намечился уход от термина “органы внутренних дел” с заменой его на “территориальные органы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел”»⁶.

⁵ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Там же. 2011. № 7, ст. 900 ; *Вопросы организации полиции* : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 250 : в ред. Указа Президента Российской Федерации от 27 июня 2014 г. № 477 // Там же. 2011. № 10, ст. 1336 ; 2014. № 26, ч. 2, ст. 3524.

⁶ *Соловей Ю. П.* Федеральный закон «О полиции» как основной источник отечественного полицейского права // Полиция — новый институт современной государственной правоохранительной системы : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (15–16 сентября 2011 г.) / отв. за вып. С. М. Андреев. Омск, 2012. С. 20.

При переименовании МВД России в Министерство полиции наличие в его составе внутренних войск будет выглядеть структурно правильно.

Считаем нужным обратить внимание законодворцев на необходимость юридического закрепления терминов «внутренние дела» и «иностранные дела». Что касается МВД России, то соответствие задач, стоящих перед министерством (с его наименованием), может быть достигнуто двумя путями — расширить предметы ведения (отнести к компетенции министерства вопросы приобретения гражданства и выхода из него, задачи, стоящие перед госнаркоконтролем, уголовно-исправительной системой, и т. д.) либо юридически определить тождественность «внутренних дел» и полицейских функций.

А. В. Куянова,

кандидат юридических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

ЛИЦЕНЗИОННО-РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

Законодательство Российской Федерации предусматривает особый порядок предоставления права осуществлять определенную деятельность, вести некоторые виды работ и предоставлять услуги на основании специального разрешения — лицензии — в соответствии с Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»¹ и другими федеральными законами, определяющими основы лицензионно-разрешительной системы, являющейся важным средством защиты жизни, здоровья, прав и законных интересов личности.

В системе обеспечения безопасности государства ведущая роль принадлежит органам исполнительной власти, в число которых входит Министерство внутренних дел Российской Федерации, организующее деятельность по осуществлению лицензирования в сферах частной детективной и охранной деятельности, безопасности дорожного движения, оборота оружия и других объектов разрешительной системы². Особое место в системе органов внутренних дел, осуществляющих лицензионную деятельность, принадлежит российской полиции, выполняющей основные функции по выдаче и аннулированию специальных разрешений — лицензий. Для этого в структуре полиции созданы подразделения лицензионно-разрешительной работы, на которые возложено выполнение задач по лицензированию и обеспечению контроля за

¹ Рос. газета. 2011. 6 мая.

² *Вопросы* Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 // Там же. 2 марта ; *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. № 249 // Там же.

исполнением законодательства об оружии, частной детективной и охраной, а также иных видов деятельности, производств, работ, услуг, перечень которых определяется нормативными правовыми актами.

В сфере лицензирования полиция реализует функции надведомственного надзора и контроля³. Это обуславливает сложность правового регулирования и организации работы полиции, которая, выполняя правоохранительную и социальную функции, должна адекватно реагировать на любые изменения в законодательстве, экономической и общественной жизни.

За последние 10 лет значительно обновилась нормативная база, расширившая круг субъектов лицензионной деятельности, увеличилось количество объектов лицензионно-разрешительной системы, а также видов деятельности, производств, работ и услуг, подлежащих лицензированию. С положительной стороны можно охарактеризовать создание четкого порядка и единых процедур лицензирования, условий прекращения, приостановления действия и аннулирования лицензий, мер административной и иной ответственности физических и юридических лиц за нарушение установленных правил осуществления отдельных видов деятельности⁴.

Анализ историко-правового аспекта разрешительной системы органов внутренних дел в Российской Федерации показывает, что среди ее объектов лидирующее место по «разрешительному стажу» занимают огнестрельное оружие и боеприпасы к нему.

В период борьбы за развитие социалистической революции и упрочение советской власти первостепенное значение имел политический подход к оружию в руках того или иного человека. Наличие оружия у врагов революции, в том числе и уголовных элементов, рассматривалось как тяжкое преступление. В декрете Совета Народных Комиссаров РСФСР от 10 декабря 1918 г. «О сдаче оружия» указывалось: «обязать все население, все учреждения гражданского ведомства сдать находящиеся у них все исправные и неисправные винтовки, пулеметы и револьверы всех систем, патроны к ним и шашки всякого образца. За укрывательство оружия, задержание сдачи его или проти-

³ Харитонов А. Н., Соловей Ю. П. Административно-правовой контроль над преступностью. Омск, 1997. С. 3.

⁴ См, напр.: *О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «Об оружии»* : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 63-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр. ; *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия* : федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ // Там же. 23 июля ; *О внесении изменений в Правила оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2014 г. № 1178 // Там же. 21 нояб.

воедействие сдаче виновных подвергать лишению свободы на срок от одного года до десяти лет»⁵.

Оружие доверялось только людям, проверенным в боях за революцию, на деле доказавшим, что им дороги завоевания Октября, при этом оружие не обезличивалось, а закреплялось за определенным владельцем. Яркий пример — Инструкция к названному декрету, подписанная В. И. Лениным. Пункт 1 Инструкции прямо указывал не отбирать винтовок и револьверов, имеющихся у членов РКП. Владельцы оружия могли хранить его в течение двух недель после опубликования декрета по партийным билетам, а затем должны были получить удостоверение на его хранение и ношение в Военном Комиссариате по представлению Комитета Российской Коммунистической партии либо в самом Комитете РКП. Это было началом введения разрешительной системы на оружие.

Декрет Совета Народных Комиссаров РСФСР от 12 июля 1920 г. «О выдаче и хранении огнестрельного оружия и обращении с ним»⁶ предусматривал, что хранить и пользоваться оружием могут только лица, которым оно присвоено по роду службы (военные, состоящие в частях войск, сотрудники милиции, ЧК и т. п.), и лица, которым это право предоставлено декретом от 10 декабря 1918 г. «О сдаче оружия», т. е. члены партии, независимо от занимаемой ими должности. Во всех остальных случаях оружие могло быть выдано только по решению чрезвычайных комиссий. Контроль за порядком приобретения, хранения и использованием оружия возлагался на ЧК и органы милиции. Согласно декрету Совета Народных Комиссаров от 28 июля 1920 г. «Об охоте»⁷ охотничьим оружием могли пользоваться только лица, имеющие охотничий билет.

Постановлением Центрального Исполнительного Комитета СССР от 12 декабря 1924 г. «О порядке производства, торговли, хранения, пользования, учета и перевозки оружия, огнестрельных припасов, разрывных снарядов и взрывчатых веществ»⁸ была установлена разрешительная система и на взрывчатые материалы, которые стали второй группой объектов разрешительной системы.

В 1934–1935 гг. участились случаи злостного хулиганства и тяжких преступлений с применением холодного оружия. В связи с этим постановлением Центрального Исполнительного Комитета и Совета Народных Комиссаров СССР от 29 марта 1935 г. «О мерах по борьбе с хулиганством» было предусмотрено «запретить изготовление, хранение, сбыт и ношение кинжалов, финских ножей и подобного холодного оружия без разрешения НКВД в установленном порядке»⁹.

⁵ *Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР*. 1918. № 93, ст. 933.

⁶ Там же. 1920. № 69, ст. 314.

⁷ Там же. № 66, ст. 297.

⁸ Там же. 1924. № 29, ст. 256.

⁹ Там же. 1935. № 14, ст. 146.

Постановлением Совета Народных Комиссаров СССР от 21 июля 1935 г. «Об изготовлении печатей и штампов и пользовании ими»¹⁰ были приняты меры к упорядочению открытия штемпельно-граверных мастерских, изготовления печатей, штампов и пользования ими. Органам внутренних дел было поручено выдавать разрешения на функционирование вышеуказанных предприятий и изготовление печатей и штампов.

В 30-е гг. XX в. в науке, технике, медицине и сельском хозяйстве все шире стали применяться сильнодействующие яды, что представляло серьезную опасность для окружающих. Согласно постановлению Совета Народных Комиссаров СССР от 26 января 1938 г. «О порядке производства, сбыта и отпуска, хранения, учета и перевозки сильнодействующих ядовитых веществ»¹¹ все эти действия производились с разрешения органов милиции.

В связи с развитием множительной техники было признано необходимым усилить надзор органов внутренних дел за открытием полиграфических предприятий и приобретением множительных аппаратов.

В 1950-х гг. широкое применение в народном хозяйстве получили радиоактивные вещества. Поскольку многие из них представляют особую опасность для окружающей среды и населения, Министерство здравоохранения СССР (по согласованию с Главным управлением по использованию атомной энергии при Совете Министров СССР и МВД СССР) разработало санитарные правила перевозки, хранения, учета и использования этих веществ. На органы милиции был возложен контроль за условиями сохранности радиоактивных веществ в местах их хранения.

Руководствуясь Инструкцией МВД СССР от 27 апреля 1973 г. № 76дсп «О порядке сбыта, приобретения, хранения, учета, перевозки наркотических веществ», органы внутренних дел выдавали разрешения на приобретение, перевозку и хранение наркотических веществ, а также на функционирование организаций по сбыту и лабораторий, производящих анализы этих веществ.

В целях усиления контроля за использованием охотничьего оружия и для установления единого порядка его приобретения постановлением Совета Министров СССР от 23 июля 1975 г. № 646 «Об установлении единого порядка приобретения, учета и хранения охотничьих ружей»¹² продажа такого оружия как гражданам, так и предприятиям стала производиться по разрешению органов внутренних дел. Данный порядок продажи и приобретения ору-

¹⁰ Там же. № 40, ст. 341.

¹¹ *Собрание законодательства СССР*. 1938. № 8, ст. 56.

¹² *Собрание постановлений СССР*. 1975. № 18, ст. 110. Также см.: *О мерах по выполнению постановления Совета Министров СССР от 23 июля 1975 г. № 646 «Об установлении единого порядка приобретения, учета и хранения охотничьих ружей»* : приказ МВД СССР от 25 сентября 1975 г. № 242.

жения просуществовал до принятия 20 мая 1993 г. Закона Российской Федерации № 4992-1 «Об оружии»¹³.

В процессе развития общества и государства, изменения приоритетов в сторону защиты прав и свобод человека и гражданина, реального расширения прав и свобод граждан во всех сферах общественно полезной деятельности с некоторых объектов разрешительной системы были сняты режимные разрешительные ограничения. Например, штемпельно-граверные работы и некоторые другие объекты были выведены из-под контроля органов внутренних дел.

В настоящее время МВД России по линии лицензионно-разрешительной работы осуществляется предоставление гражданам и юридическим лицам 29 государственных услуг (27 из них — в электронном виде).

Подразделениями лицензионно-разрешительной работы территориальных органов МВД России обеспечивается контроль за 4,5 млн владельцев оружия. В их пользовании находится свыше 6,4 млн единиц гражданского оружия, 4,2 млн единиц огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия, 788 тыс. единиц охотничьего огнестрельного оружия с нарезным стволом, 567 тыс. единиц огнестрельного бесствольного оружия, газовых пистолетов, револьверов, 868 тыс. единиц огнестрельного оружия ограниченного поражения. Осуществляется контроль за 1133 организациями, торгующими оружием и патронами к нему, за 4248 юридическими лицами, имеющими разрешения на хранение и использование оружия и использующими в своей деятельности 167 тыс. единиц огнестрельного оружия¹⁴.

Оптимизация форм и методов работы подразделений полиции¹⁵ позволила реализовать на высоком уровне задачи, поставленные Президентом Российской Федерации¹⁶.

¹³ *Рос* газета. 1993. 15 июня.

¹⁴ *Деревяшкин С.* Задача — максимально отказаться от формальностей // *Полиция России*. 2015. № 4. С. 12.

¹⁵ См., напр.: *О внесении изменений в нормативные правовые акты МВД России* : приказ МВД России от 30 декабря 2014 г. № 1149. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.03.2015) ; *Об утверждении Порядка осуществления приема изъятых, добровольно сданного, найденного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, взрывных устройств, взрывчатых веществ* : приказ МВД России от 17 декабря 2012 г. № 1107 // *Рос. газета*. 2013. 1 марта ; *О денежном вознаграждении гражданам за добровольную сдачу незаконно хранящихся огнестрельного оружия, его основных частей, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств* : постановление Правительства Омской области от 19 декабря 2012 г. № 277-п ; в ред. постановления Правительства Омской области от 12 марта 2014 г. № 39-п // *Омский вестник*. 2012. 21 дек. ; 2014. 14 марта.

¹⁶ *Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления* : указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2012. № 19, ст. 2338.

Е. А. Супонина,

кандидат юридических наук, доцент
(Воронежский институт МВД России)

КАТЕГОРИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

В последнее время в отечественном правовом сообществе все чаще говорят о серьезном реформировании действующего административно-деликтного законодательства (с учетом научно обоснованных подходов, опирающихся на принципы права и социальной справедливости)¹. Значительным шагом к такому реформированию можно считать внесение в январе 2015 г. в Государственную Думу ФС РФ проекта федерального закона № 703192-6 («Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть)»)².

Кроме прочих инноваций, законопроект содержит новеллу, позволяющую (по аналогии с Уголовным кодексом Российской Федерации) определять категории административных правонарушений в зависимости от их характера. Возникает резонный вопрос: насколько юридически оправданны предлагаемые нормы?

Важнейшим условием вынесения лицу, обвиняемому в совершении преступления, справедливого приговора является дифференциация уголовной ответственности на законодательном уровне. Общая часть УК РФ декларирует множество форм такой дифференциации. В качестве основной выступает институт категоризации преступлений (в зависимости от их тяжести и степени общественной опасности).

Значение данного уголовно-правового института велико. Отнесение того или иного преступления к определенной категории влечет за собою широкий набор уголовно-правовых последствий, что обеспечивает дифференциацию уголовной ответственности и индивидуализацию наказания. Подобная категоризация преступлений считается основной, естественной, позволяющей четко показать оценку государством тех или иных деяний, упорядочить нормы других институтов уголовного права и систематизировать статьи уголовного закона.

В свое время введение данного института в отечественный уголовный закон позволило в определенной степени решить двудеиную задачу: гуманизировать его в отношении лиц, совершивших незначительные преступления,

¹ Степаненко Ю. В. О некоторых тенденциях административно-деликтного законодательства // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (20 марта 2015 г.) : в 3 ч. / сост. Ю. Е. Автрутин, А. И. Каплунов. СПб., 2015. Ч. II. С. 26.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Общая часть) : законопроект № 703192-6. URL: <http://www.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.10.2015).

и начать наступление на рецидивную, организованную преступность, которая характеризуется совершением особо опасных преступлений.

Категоризация преступлений объективно необходима, что подтверждает история развития уголовного законодательства. Разграничение преступлений на категории (в зависимости от тяжести) является важнейшим свойством дифференциации ответственности на законодательном уровне. Категоризация преступлений — это не застывший правовой институт. Его содержание исторически изменчиво, соответствует особенностям развития государства и его уголовной политике.

Категория преступлений — обособленная группа однородных видов преступлений, которые посягают на важнейшие ценности, охраняемые уголовным законом, в основе которых лежит их тяжесть, выраженная в типовой санкции в виде лишения свободы, за их совершение предусмотрены жесткие уголовно-правовые последствия³.

Категоризация преступлений по данному основанию позволяет в должной мере обеспечить дифференциацию уголовной ответственности и индивидуализацию наказания. Она предусматривает наличие четырех категорий преступлений (с выделением в качестве типовой санкции наказания в виде лишения свободы).

Проведенный нами анализ зарубежного законодательства дает право сделать вывод, что разграничение преступных деяний на категории (в зависимости от тяжести) представляет собою важный правовой институт. Категоризация позволяет выстроить структуру уголовного и ряда других законов таким образом, чтобы практическое применение отличалось логичностью, было более рационально и понятно для правоприменителя.

В УК большинства зарубежных стран категории преступлений определяют построение других важнейших институтов. Например, с учетом категорий преступных деяний сконструированы нормы об ответственности за покушение и соучастие, строится система наказаний, определяются виды исправительных учреждений и т. д.

Многие видные отечественные административисты категорически против подобной инновации в том виде, в котором ее предлагает законопроект № 703192-6. Отчасти мы с этим солидарны. Оптимизированный институт категоризации административных правонарушений позволит решить массу проблем, накопившихся за тринадцать лет действия нынешнего КоАП РФ. В первую очередь, это касается создания полноценного института освобождения от административной ответственности, который (при существовании отдельных разрозненных норм) отсутствует в России. В чем это может проявиться?

³ *Ткачев В. С.* Понятие категорий преступлений и их уголовно-правовое значение // Вестник магистратуры. 2013. № 11. С. 71.

Во-первых, введение категоризации делает более прозрачным механизм освобождения лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности в связи с малозначительностью деяния. В настоящее время данная категория оценочна, что является благодатной почвой для различного рода злоупотреблений коррупционного характера⁴. Новый кодифицированный административно-деликтный закон должен установить правило, в соответствии с которым компетентное должностное лицо при рассмотрении дела сможет объявить виновному лицу устное замечание лишь в случае производства по делу о незначительном административном правонарушении.

Во-вторых, категоризация административных правонарушений позволит безболезненно и корректно ввести в административно-деликтный закон норму об освобождении от административной ответственности в связи с примирением сторон. Эта норма может быть закреплена в КоАП РФ только при наличии в нем института частного обвинения, когда производство по делу об административном правонарушении возбуждается на основании жалобы потерпевшего или его близких в форме письменного заявления. Такими правонарушениями могут стать, например, уничтожение или повреждение чужого имущества (ст. 7.17 КоАП РФ), оскорбление (ст. 5.61 КоАП РФ), нарушение порядка представления статистической информации (ст. 13.19 КоАП РФ) и некоторые другие. В рассматриваемом случае виновное лицо может быть освобождено от административной ответственности лишь тогда, когда человек впервые совершил административное правонарушение, не относящееся к категории грубых правонарушений, а также примирился с потерпевшим и возместил вред, причиненный последнему.

Разработчики законопроекта предлагают дифференцировать категории административных правонарушений посредством использования оценочных понятий: «наступление вредных последствий», «существенные вредные последствия», «угроза наступления существенных вредных последствий». Поскольку характеристика данных понятий в российском законодательстве отсутствует, при реализации на практике анализируемых норм неизбежно возникнут сложности, связанные с субъективным подходом при квалификации правонарушений, а также с расширенным толкованием их признаков, создающих правовую неопределенность.

Целесообразность включения данного правового института в законопроект может быть оценена только в совокупности с нормами Особенной части

⁴ Долгих И. П. О правовых основах объявления лицу, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении, устного замечания // Новое слово в науке и практике: гипотезы и апробация результатов исследований : сб. мат-лов X междунар. науч.-практ. конф. / под общ. ред. С. С. Чернова. Новосибирск, 2014. С. 69.

КоАП РФ, обеспечивающими возможность должностным лицам, осуществляющим производство по делам об административных правонарушениях, объективно разграничивать категории таких правонарушений.

По нашему мнению, основой деления всех административных правонарушений на категории должна стать форма вины, с которой противоправное деяние совершено, а также максимальный размер административного штрафа, предусмотренного санкцией соответствующей статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или закона субъекта РФ. Например, к незначительным деликтам следует отнести административные правонарушения, совершенные по неосторожности, а также правонарушения, за которые КоАП РФ или законом субъекта РФ предусмотрен административный штраф, не превышающий 500 рублей. При этом к лицам, допустившим незначительный административный деликт, не должны применяться такие виды наказания, как административный арест и лишение специального права⁵.

Для каждой категории административных правонарушений следует установить различные сроки давности привлечения к административной ответственности (чем серьезнее деликт, тем более продолжительный срок давности), а также разработать особенности производства по делам о правонарушениях различных категорий. Например, закрепить норму, согласно которой административное расследование может проводиться только по делам о значительных и грубых правонарушениях, и т. п. Целесообразно отдельное закрепление норм, устанавливающих категории для правонарушений, совершенных физическими и юридическими лицами.

Это всего лишь малая часть предложений по оптимизации отечественного административно-деликтного законодательства путем закрепления в нем института категоризации административных правонарушений. Но то, что указанные предложения должны быть материализованы уже в ближайшее время, очевидно как для теоретиков, так и для правоприменителей.

А. А. Старостин

(Омская академия МВД России)

ОСОБЕННОСТИ КВАЛИФИКАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОНАРУШЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННОГО СТАТЬЕЙ 19.12 КОАП РФ

Одно из направлений деятельности сотрудников, осуществляющих охрану, содержание и конвоирование подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, — недопущение проноса (провоза) или передачи любым

⁵ Долгих И. П., Супонина Е. А. К вопросу об оптимизации отдельных видов административных наказаний // *ВВ: Вопросы права и политики*. 2014. № 10. С. 1–18.

способом запрещенных предметов или веществ лицам, содержащимся в местах содержания под стражей.

Действия лиц, передавших или пытающихся передать любым способом лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы или изоляторах временного содержания и иных местах содержания под стражей, предметов, веществ или продуктов питания, приобретение, хранение или использование которых запрещено законом, следует квалифицировать (в зависимости от степени общественной опасности) в соответствии с уголовным законодательством или Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 19.12).

Проведенный анализ служебной деятельности сотрудников мест содержания под стражей наглядно показывает, что в настоящее время продолжают иметь место факты передачи или попытки передачи лицам, подвергнутым административному наказанию в виде административного ареста, запрещенных предметов, веществ или продуктов питания в ходе свидания с родственниками или близкими людьми.

Возникает вопрос: возможно ли действия указанных лиц при отсутствии признаков преступления квалифицировать как правонарушение по ст. 19.12 КоАП РФ?

Как быть в том случае, когда передача запрещенных предметов осуществляется в специализированные места (специализированные приемники) содержания лиц, отбывающих административный арест?

Административный арест — это единственный из видов административных наказаний, который предусматривает ограничение свободы правонарушителя, заключается в содержании нарушителя в условиях строгой и срочной изоляции от общества в предназначенных для этой цели учреждениях. Под изоляцией от общества следует понимать принудительное, осуществляемое от имени государства, временное правовое ограничение социальных связей личности с ранее окружавшей ее социальной (и природной) микросредой обитания (нахождения) в специально оборудованных государством местах (помещениях) в целях и условиях, определенных административным законодательством¹.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста» местами отбывания административного ареста являются подразделения территориальных органов федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по вы-

¹ *Комментарий к Кодексу об административных правонарушениях РФ* от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (постатейный) / Р. В. Амелин [и др.]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; *Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях* / под ред. В. В. Черникова и Ю. П. Соловья. М., 2006. С. 890.

работке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел².

Внутренний распорядок в местах отбывания административного ареста устанавливается в соответствии с приказом МВД России от 10 февраля 2014 г. № 83 «Об утверждении Правил внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста»³.

Часть 2 ст. 15 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» предусматривает перечень предметов, вещей и продуктов питания, не разрешенных к хранению и использованию лицами, подвергнутыми административному аресту. Предметы и вещи, не предусмотренные перечнем, являются запрещенными.

Часть 3 ст. 10 этого закона устанавливает, что в случае попытки передачи во время свидания с близкими родственниками или близкими людьми лицу, подвергнутому административному аресту, не разрешенных к хранению и использованию предметов, вещей и продуктов питания свидание прерывается.

Согласно диспозиции ст. 19.12 КоАП, а также принимая во внимание положения ст. 7 Федерального закона от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых», к местам содержания под стражей относятся⁴:

- следственные изоляторы уголовно-исполнительной системы;
- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел;
- изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых пограничных органов федеральной службы безопасности;
- учреждения уголовно-исполнительной системы, исполняющие уголовное наказание в виде лишения свободы.

Таким образом, места отбывания административного ареста не входят ни в указанный в упомянутой выше ст. 7 перечень, ни в ст. 19.12 КоАП РФ.

Соккрытие от досмотра или передача подозреваемым и обвиняемым запрещенных к хранению и использованию предметов, веществ и продуктов питания, а равно передача им любых предметов, веществ и продуктов питания вопреки установленным правилам (согласно ст. 25 Федерального закона № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых») влечет ответственность в соответствии с законодательством, в том числе и по ст. 19.12 КоАП РФ.

Возникает предположение, что при попытке или передаче запрещенных предметов в места отбывания административного ареста отсутствует факуль-

² Рос. газета. 2013. 30 апр.

³ Там же. 2014. 4 июля.

⁴ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тативный признак объективной стороны состава административного правонарушения — место совершения правонарушения, следовательно, в действиях лиц, передавших или передающих запрещенные предметы в места отбывания административного ареста, отсутствует и состав административного правонарушения.

В приказе МВД России от 7 марта 2006 г. № 140/дсп «Об утверждении Наставления по служебной деятельности изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, подразделений по охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых» закреплено: при отсутствии в территориальном органе внутренних дел специализированного приемника для лиц, отбывающих административное наказание в виде административного ареста, допускается их содержание в изоляторах временного содержания.

Безусловно, администрацией места содержания под стражей должны быть приняты меры по изоляции лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, от подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

В случае попытки или передачи запрещенных предметов, веществ и продуктов питания лицам, подвергнутым наказанию в виде административного ареста, содержащимся в изоляторе временного содержания, при отсутствии признаков преступления деяние можно квалифицировать по ст. 19.12 КоАП РФ.

Возникает вопрос: как быть, когда лица, подвергнутые административному наказанию в виде административного ареста, содержатся в специализированных местах отбывания административного ареста, не являющихся местом содержания под стражей, а должностное лицо места отбывания административного ареста пресекает попытку передачи запрещенных предметов лицу, отбывающему административный арест?

Места отбывания административного ареста по своему назначению относятся к местам изоляции. По действующему законодательству под местом изоляции признается учреждение или орган внутренних дел, другие учреждения и органы исполнительной власти, используемые для содержания доставленных, задержанных, подвергнутых административному аресту, места содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, подсудимых, учреждения уголовно-исполнительной системы. К таковым относятся специальные учреждения для отбывания административного ареста органов внутренних дел, в которых содержатся лица, подвергнутые административному аресту⁵.

В соответствии с принципом аналогии права действия лиц, предпринявших попытку передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в мес-

⁵ *Комментарии к Федеральному закону от 26 апреля 2013 г. № 67-ФЗ «О порядке отбывания административного ареста»* / под ред. А. Н. Жеребцова. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

тах отбывания административного ареста, возможно квалифицировать по ст. 19.12 КоАП РФ.

К сожалению, в настоящее время данный вопрос не урегулирован, в том числе и законодательством об административных правонарушениях. В связи с этим актуально замечание исследователей о том, что «законодательствовать приходится “крупным помолом”, чтобы впоследствии, имея более благоприятный социальный фон, заняться проработкой нормативно-правового материала, отобрав все положительное и отточив детали»⁶.

На наш взгляд, в целях более точной квалификации деяния, связанного с передачей или попыткой передачи запрещенных предметов, веществ и продуктов питания, ст. 19.12 КоАП РФ необходимо изложить в следующей редакции: *«Передача либо попытка передачи запрещенных предметов лицам, содержащимся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, изоляторах временного содержания, местах отбывания административного ареста и других местах изоляции граждан»*.

Есть необходимость дополнить ст. 10 Федерального закона «О порядке отбывания административного ареста» пунктом 4, изложив его в следующей редакции: *«предметы, вещества и продукты питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья людей или могут быть использованы в качестве орудия преступления либо для воспрепятствования целям изоляции от общества, запрещаются к передаче лицам, отбывающим наказание в виде административного ареста»*.

Соккрытие от досмотра или передача лицам, подвергнутым наказанию в виде административного ареста, запрещенных к хранению и использованию предметов, веществ и продуктов питания, а равно передача им любых предметов, веществ и продуктов питания вопреки установленным правилам влекут за собою ответственность согласно законодательству.

А. В. Ляшук,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЙ УЧЕТ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ КАК МЕРА АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ

Профилактика подростковой преступности и девиантного поведения несовершеннолетних — вопрос не только полиции, но и общества. В 2015 г. на 5% зафиксирован рост количества преступлений, совершенных несовершеннолетними.

⁶ Харитонов А. Н., Соловей Ю. П. Административно-правовой контроль над преступностью : лекция. Омск, 1997. С. 25.

На заседании Общественного совета при МВД России, состоявшемся 2 октября 2015 г., министр внутренних дел Российской Федерации В. Колокольцев обратил внимание на то, что характер проблемы выходит далеко за рамки компетенции МВД, назвал ее «критичной для благополучия общества»¹. В докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э. А. Памфиловой за 2014 г. указывается на ряд негативных тенденций, сложившихся в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Так, не регламентировано взаимодействие субъектов профилактики, что приводит к их нескоординированной деятельности, разрозненности, дублированию, в итоге — к дисфункции системы, неразумному увеличению штатов, нерациональному использованию бюджетных средств в целом, снижая результативность работы².

В рамках необходимого пересмотра подходов и методов работы, связанной с предупреждением преступлений и правонарушений среди несовершеннолетних (помимо перечисления негативных факторов, оказывающих прямое влияние на уровень подростковой девиантности, например, непростой социально-экономической ситуации, отсутствия должного внимания и контроля, широкого распространения демонстрации элементов реального насилия), следует обратить внимание на несовершенство и несогласованность способов осуществления индивидуальной профилактической работы.

Обязательность проведения индивидуальной профилактической работы в отношении отдельных категорий несовершеннолетних закреплена в ряде нормативных правовых актов, необходимость ее осуществления не вызывает сомнений³. Однако не существует единого подхода к тому, считать ли индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетним контингентом принудительными мерами. Так, постановка на профилактический учет несовершеннолетнего с заведением на него учетной документации, что предусмотрено приказом МВД России от 15 октября 2013 г. № 845, относится к полномочиям полиции применять меры, имеющие принудительный характер.

¹ URL: <https://mvd.ru/> (дата обращения: 05.10.2015).

² Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. URL: <http://ombudsmanrf.org> (дата обращения: 15.10.2015).

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 237-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26, ст. 3177 ; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4363 ; О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ : в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 248-ФЗ // Там же. 2011. № 7, ст. 900 ; 2015. № 29, ч. 1, ст. 4374 ; Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

Некоторые специалисты отрицают принудительность данной меры в силу цели ее применения. Л. Буторина полагает, что «само отнесение перечисленных мер к числу принудительных является спорным, поскольку их применением обеспечивается прежде всего сбор информации о несовершеннолетнем, а не принуждение его к исполнению возложенных юридических обязанностей»⁴. В. И. Попов, напротив, считает, что учетно-регистрационные меры, включающие ведение учетно-профилактических карточек и учетно-профилактических дел, дактилоскопирование, фотографирование в целях недопущения употребления несовершеннолетними алкоголя, наркотических и иных одурманивающих веществ, а также воспрепятствования продолжению противоправного поведения, являются мерами административного предупреждения⁵.

Полагаем, формирование и ведение учетно-профилактических дел следует относить к категории административно-принудительных мер, т. е. к мерам административно-правового предупреждения. В качестве аргументов следует привести, во-первых, место, которое занимает норма, предусматривающая формирование и ведение банков данных о несовершеннолетних, освобожденных от уголовной ответственности либо освобожденных судом от наказания с применением принудительных мер воспитательного воздействия, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушения и (или) антиобщественные действия. Пункт 5 ч. 3 ст. 17 юридико-технически относится к главе 4 Закона «О полиции» — «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения». Само наименование главы свидетельствует о принадлежности данной меры к группе принудительных. Во-вторых, анализ законодательства и научной литературы позволяет выделить следующие специфичные черты, присущие административному принуждению:

- 1) наличие внешнего одностороннего властного воздействия на поведение невластного субъекта;
- 2) причинение правовых ограничений, лишений и обременений;
- 3) полную регламентацию правовыми нормами, в том числе порядка применения;
- 4) применение к неограниченному кругу физических и юридических лиц;
- 5) оперативность применения;
- 6) строгое соответствие цели применения;
- 7) наличие основания применения.

⁴ Буторина Л. С. Принудительные меры административного предупреждения, применяемые к несовершеннолетним: их виды и место в системе административного принуждения // Административное право и процесс. 2013. № 9. С. 23.

⁵ Попов В. И. Правовое и организационное обеспечение деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений несовершеннолетних : дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 131.

Совокупность указанных признаков присуща такой мере, как формирование и ведение баз данных, содержащих сведения о несовершеннолетних правонарушителях.

Постановка на учет несовершеннолетнего лица (как административная процедура) включает ряд взаимосвязанных действий и решений уполномоченных властных субъектов в лице должностных субъектов подразделений по делам несовершеннолетних, а также руководителей территориальных органов внутренних дел. При этом следует обратить внимание, что учетно-профилактические мероприятия не ограничиваются лишь формальным заведением учетных документов и занесением сведений о персональных данных несовершеннолетнего лица. Постановка на учет предполагает (согласно требованиям законодательства и ведомственных приказов) нахождение несовершеннолетних, взятых на учет, *in vinculis* (под принуждением).

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних в рамках делегированных им полномочий проводят непосредственную беседу с несовершеннолетним, его родителями или иными законными представителями, разъясняют им основания постановки на профилактический учет и снятия с него, организуют проведение беседы несовершеннолетнего с начальником территориального органа МВД России или его заместителем (с оформлением соответствующей справки), могут осуществлять обследование семейно-бытовых условий жизни несовершеннолетнего. Индивидуальные профилактические мероприятия с момента достижения несовершеннолетним 16-летнего возраста включают не только ежемесячные проверки по информационно-справочным учетам о совершении им административных правонарушений, но и правовую пропаганду, меры по разобщению подростковых групп антиобщественной направленности, беседы о недопустимости повторного совершения общественно опасного деяния, административных правонарушений, бродяжничества, употребления наркотических средств, алкоголя. Во многом эти меры не носят ярко выраженного принудительного характера, говорить о полной правовой регламентации процедуры индивидуальной профилактической работы не приходится, поскольку ведомственное урегулирование не закрепляет четко установленных форм ее реализации. Содержание индивидуальных профилактических мероприятий, проводимых сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних, является симбиозом убеждения и принуждения.

Анализируя иные признаки, свойственные административно-принудительным мерам, следует признать, что они в полной мере присущи учетно-профилактическим мероприятиям, осуществляемым в отношении несовершеннолетнего лица. Постановка на профилактический учет с заведением документации, ведение индивидуальной профилактической работы с отражением ее результатов в соответствующих журналах, карточках, делах и т. д. — меры административного принуждения, нацеленные на предупреждение совершения несовершеннолетними новых противоправных деяний.

Е. В. Ищенко

(Воронежский институт МВД России)

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ СИСТЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ БЕЗНАДЗОРНОСТИ И ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В настоящее время взаимодействие и координация деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних территориальных органов внутренних дел с другими субъектами профилактики — необходимое условие комплексного решения проблем предупреждения административных и иных правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав, а также профилактики самовольных уходов детей из семьи, образовательных организаций и учреждений здравоохранения. При этом данная деятельность должна строиться на строгой правовой основе с четкой дифференциацией полномочий, при комплексном планировании совместных мероприятий, основанных на тщательном сборе и анализе информации, взаимном информировании друг друга и согласованном выборе соответствующих правовых средств и методов деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Одна из задач взаимодействия субъектов системы профилактики — своевременное выявление семей и несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении, устранение причин и условий, способствующих этому*. Особого внимания заслуживает вопрос совершенствования взаимодействия субъектов системы профилактики в работе по недопущению самовольных уходов несовершеннолетних из семьи и учреждений образования.

Регистрация сообщений о безвестном отсутствии несовершеннолетних осуществляется круглосуточно в дежурных частях органов внутренних дел (вне зависимости от территории оперативного обслуживания).

О безвестном исчезновении, самовольном уходе несовершеннолетнего информируются руководитель УВД (ОВД), руководитель полиции по оперативной работе УВД (ОВД), руководитель и инспекторы подразделений по делам несовершеннолетних.

Как только сотруднику подразделения по делам несовершеннолетних стало известно о факте самовольного ухода несовершеннолетнего, необходимо незамедлительно организовать взаимодействие с представителями образовательного учреждения в целях выяснения сведений или обстоятельств, которые могут иметь существенное значение в поиске ребенка.

* *Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних* : федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 26, ст. 3177.

При опросе и проведении последующих розыскных мероприятий:

- выясняются приметы внешности несовершеннолетнего: рост, телосложение, наличие особых примет (родинки, родимые пятна, шрамы, татуировки и др.);

- уточняется описание одежды, в которой был несовершеннолетний перед самовольным уходом, а также предметов, которые имел при себе;

- ксерокопируются все документы, которые содержат сведения о пропавшем несовершеннолетнем;

- проверяются все его контакты (адреса, номера телефонов друзей, приятелей, знакомых, страницы в социальных сетях), собираются сведения о его интересах, увлечениях, отрабатывается круг общения несовершеннолетнего;

- изучается информация о взаимоотношениях несовершеннолетнего с учащимися, другими воспитанниками, о конфликтных ситуациях в коллективе и семье;

- выясняются сведения о том, где ранее проживал несовершеннолетний, полные данные родителей, родственников, друзей, знакомых, у которых может находиться ребенок;

- уточняются дата, время и место, когда и где несовершеннолетнего видели последний раз.

Данные сведения заносятся в заявление о пропаже несовершеннолетнего, в письменные объяснения и справки, приобщаются к розыскному делу.

Рассматривая вопрос профилактики самовольных уходов несовершеннолетних, необходимо затронуть взаимодействие сотрудников подразделений по делам несовершеннолетних не только с образовательными учреждениями, но и с комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав, отделом опеки и попечительства, отделом физкультуры и спорта, социальной защиты населения, центрами занятости молодежи, другими подразделениями территориальных органов внутренних дел. Так, инспектор по делам несовершеннолетних оказывает содействие оперуполномоченному отдела уголовного розыска, помогает в ориентировании на розыск по имеющимся приметам дежурные наряды, в том числе участковых уполномоченных полиции, сотрудников ГИБДД, патрульно-постовую службу, подразделения соседних территориальных органов внутренних дел, органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте.

Перед проведением масштабных поисковых мероприятий инспектору по делам несовершеннолетних целесообразно осуществить проверку всех родственников, друзей и знакомых пропавшего несовершеннолетнего, чтобы убедиться: пропавшего нет ни у кого из них. Инспектор по делам несовершеннолетних осуществляет проверку задержанных и доставленных несовершеннолетних в органы внутренних дел, в Центр временного содержания несовер-

шеннолетних правонарушителей, в учреждения здравоохранения и морги, а также по учетам несчастных случаев.

О проделанной работе инспектором составляется рапорт на имя непосредственного начальника. Инспектор по делам несовершеннолетних (совместно с иными сотрудниками полиции и заинтересованными представителями субъектов системы профилактики) проводит работу по выявлению обстоятельств, причин и условий, способствовавших безвестному отсутствию или самовольному уходу несовершеннолетнего, проверяет вероятные места его появления, участвует в опросе несовершеннолетних, родителей (законных представителей), населения.

Население обслуживаемой (и прилегающих) территории информируется о безвестном отсутствии несовершеннолетнего, сведения передаются в средства массовой информации, сотрудники полиции информируют о пропаже несовершеннолетнего родительскую общественность.

При проведении поисковых мероприятий в отношении пропавшего несовершеннолетнего инспектор по делам несовершеннолетних должен оказывать содействие иным сотрудникам полиции в осуществлении проводимых мероприятий.

Так, инспектор по делам несовершеннолетних содействует следственно-оперативной группе органа внутренних дел при выезде на место последнего пребывания (жительства) разыскиваемого несовершеннолетнего, в составлении протокола осмотра места происшествия, приобщении изъятых вещественных доказательств.

Эксперту оказывается содействие в обнаружении, фиксации и изъятии идентификационных следов, принадлежащих пропавшему несовершеннолетнему, следов совершенного в отношении него преступления.

Оперуполномоченный уголовного розыска (совместно с инспектором по делам несовершеннолетних) опрашивает коллектив учреждения или родителей (законных представителей), выявляет обстоятельства, а также причины и условия, способствующие безвестному отсутствию или самовольному уходу несовершеннолетнего, проверяет возможные места появления разыскиваемого.

Инспектор по делам несовершеннолетних содействует сотрудникам Государственной инспекции безопасности дорожного движения в действиях по проверке автотранспорта и контролю автотрассы.

На постах ГИБДД, у сотрудников ГИБДД и ППСП должны иметься списки несовершеннолетних, находящихся в розыске, фотографии каждого разыскиваемого с указанием фамилии, имени, отчества, года рождения и особых примет.

Участковые уполномоченные полиции и инспекторы по делам несовершеннолетних совместно опрашивают население, проверяют подвалы, чердаки, стройки, заброшенные строения, привлекая сотрудников жилищно-коммунальных хозяйств.

Инспекторы по делам несовершеннолетних при выявлении несовершеннолетнего незамедлительно информируют родителей (законных представителей), администрацию учреждения, на которых возлагается обязанность самостоятельно забрать несовершеннолетнего из органов внутренних дел, а также оповещают комиссию по делам несовершеннолетних и защите их прав.

В случае установления признаков возможных нарушений прав несовершеннолетнего, жестокого обращения с ним, получения сведений о противоправных деяниях в отношении несовершеннолетнего инспектор незамедлительно направляет необходимую информацию в территориальные органы прокуратуры и комиссию по делам несовершеннолетних.

Инспектор по делам несовершеннолетних принимает меры по оказанию психолого-педагогической, социальной и иной помощи несовершеннолетнему и его семье, по устранению причин и условий, способствующих самовольным уходам и безвестному отсутствию ребенка. Совместно с представителями органов опеки и попечительства, управления образованием, социальной защиты населения, управления здравоохранения инспектор изучает условия воспитания, обучения, содержания несовершеннолетних, обращения с ними в учреждении, из которого совершен уход, устанавливает причины самовольного оставления ребенком учреждения. При наличии оснований вносит представление об устранении причин и условий, способствующих безнадзорности несовершеннолетних, в том числе самовольному уходу из семьи, оставлению учреждений, несвоевременному сообщению о безвестном отсутствии.

Исследования показывают, что основные причины самовольных уходов детей — семейное неблагополучие, ссоры с родными и близкими, например, из-за того, что родители ругают детей за слабую успеваемость в школе, запрещают общение со сверстниками, дети отказываются выполнять элементарную работу по дому. Если речь идет о детях, которые совершают самовольные уходы из учреждений, то нередко причиной уходов становятся ссоры со сверстниками либо тоска по дому.

Характерной особенностью несовершеннолетних, самовольно оставляющих семью и учреждения различного профиля, является низкий уровень усвоения норм и правил поведения в обществе, в результате чего они оказываются вне коллектива, испытывая негативное отношение со стороны взрослых.

Предупреждение самовольных уходов и правонарушений несовершеннолетних требует комплексного подхода, объединения усилий многих субъектов, постоянного сочетания мер общего и индивидуального предупреждения на всех этапах превентивной работы. Большую роль играют профилактические беседы воспитательного характера на правовые темы. Такая разъяснительная профилактическая работа с несовершеннолетними может быть как

индивидуальной, так и групповой. Профилактические беседы должны проводиться не только с самими несовершеннолетними, но и с их родителями (законными представителями).

В целях совершенствования взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних по недопущению их самовольных уходов следует разработать совместные групповые и индивидуальные программы работы с несовершеннолетними, проживающими в неблагополучных семьях, семьях социального риска, уже совершавшими самовольный уход, а также с подростками, отличающимися девиантным поведением, и т. д. В данном ключе необходимо проведение совместных профилактических бесед с использованием технических средств обучения; важна своевременная организация каникулярной и досуговой занятости несовершеннолетних, проведение различных спортивных и иных мероприятий. Должно быть налажено своевременное внесение сведений в банк данных несовершеннолетних, склонных к совершению самовольных уходов, где обязательно должна отражаться информация о причинах ухода, условиях воспитания (обучения) и принятых мерах. Необходимо систематическое проведение инструктажей с администрацией и педагогическим коллективом о действиях при установлении факта самовольного ухода несовершеннолетнего из образовательного учреждения, а также проведение совместных семинаров, совещаний и иных мероприятий по профилактике самовольных уходов несовершеннолетних.

Р. В. Никулин

(Воронежский институт МВД России)

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ ОСНОВ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Реализация целевых ориентиров Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹, документов стратегического планирования Российской Федерации, Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года² и

¹ *О Концепции* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 47, ст. 5489.

² *О Стратегии* национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Там же. 2009. № 20, ст. 2444.

Концепции общественной безопасности определила важность постоянного мониторинга состояния и поиска путей дальнейшего совершенствования соответствующих организационных и правовых механизмов управленческого влияния субъектов государственной исполнительной власти, задействованных в этом процессе, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации.

При этом сокращением бюджетного финансирования отмеченных государственных программ обусловлена необходимость достижения их предметно-целевых показателей наиболее эффективным способом с наименьшими материальными затратами.

Одним из «ключевых» объектов программных документов, на которые направлено государственное управление по решению большинства государственных стратегических задач в области обеспечения общественной безопасности, является деятельность органов внутренних дел по повышению защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств.

Общественный порядок, выступая элементом общественной безопасности, влияет на состояние защищенности конституционных прав граждан от преступных и противоправных посягательств.

Данные статистики свидетельствуют о недостаточной эффективности деятельности служб обеспечения общественного порядка в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам³.

За 2014 г. в общественных местах зарегистрировано 785,4 тыс. преступлений (+8,5% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года). На улицах, площадях, в парках и скверах зарегистрировано 480,9 тыс. преступлений (+3,7%). С января по август 2015 г. в общественных местах зарегистрировано 549,8 тыс. преступлений (+9,3%). На улицах, площадях, в парках и скверах зарегистрировано 324,4 тыс. преступлений (+4,3%).

В программных выступлениях Президента Российской Федерации В. Путина и министра внутренних дел Российской Федерации В. Колокольцева особое внимание уделялось именно вопросам «уличного криминала».

В связи с этим актуален вопрос относительно поиска наиболее эффективных правовых и организационных форм деятельности МВД России (и полиции в том числе) в общем государственном исполнительно-распорядительном механизме реализации задач стратегического планирования (применительно к отмеченному объекту управления в сфере общественной безопасности).

³ Пункт 3 ч. 3 Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» (*Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 10, ст. 1334).

Профилактика насильственных преступлений в сфере семейно-бытовых отношений, обеспечение правопорядка в жилом секторе — одно из наиболее актуальных направлений деятельности полиции, о важности которого неоднократно говорилось в программных выступлениях министра внутренних дел РФ В. Колокольцева⁴.

Продолжающееся количественное сокращение служб полиции (патрульно-постовой, вневедомственной охраны, участковых уполномоченных полиции) приводит к значительному снижению плотности нарядов, ежедневно планово заступающих на охрану общественного порядка на постах и маршрутах патрулирования в системе единой дислокации, что ослабляет профилактическое воздействие полиции на ситуацию в местах проживания граждан.

В связи с этим обратим внимание на другой способ охраны общественного порядка — проведение комплексных профилактических мероприятий, который позволяет концентрировать на короткий период даже незначительные силы и средства субъектов профилактики в районах со сложной оперативной обстановкой, при этом эффективно решать задачи профилактического характера за счет комплексного и целенаправленного воздействия на объект профилактики⁵.

При этом анализ основных нормативных актов МВД России, определяющих правовые и организационные аспекты административной деятельности полиции, позволяет сделать вывод о недостаточной регламентированности оснований и принципа реализации именно этой формы охраны общественного порядка.

Согласимся с А. В. Коркиным, что при важности профилактики правонарушений в жилом секторе путем применения мер административно-правового принуждения этот вид полицейской деятельности не получил должного внимания в науке административного права и административного процесса⁶.

Отметим, что в настоящее время ГУОООП МВД России предложены соответствующие методические рекомендации⁷, но нужна разработка ти-

⁴ *Выступление* Министра внутренних дел РФ генерал-полковника полиции В. А. Колокольцева на расширенном заседании коллегии Министерства 4 марта 2015 года. URL: <https://mvd.ru/document/3327920> (дата обращения: 15.10.2015).

⁵ *Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)* / Ю. Е. Аврутин [и др.]. М., 2012. С. 144.

⁶ *Коркин А. В.* Профилактика правонарушений в жилом секторе: приоритетность мер административно-правового принуждения // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : мат-лы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения) (20 марта 2015 г.) : в 3 ч. СПб., 2015. Ч. III. С. 97.

⁷ *Организация работы территориальных органов МВД России во взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и другими субъектами профилактики правонарушений в жилом секторе : методические рекомендации* : утв. МВД России. Документ опубликован не был.

пового положения о порядке проведения комплексного профилактического мероприятия, направленного на профилактику правонарушений в жилом секторе.

Обратим внимание и на недостаточную регламентацию в ведомственных нормативных актах участия в охране общественного порядка оперативных подразделений полиции. Необходима нормативная конкретизация обязанностей оперативных подразделений, что должно повысить эффективность их деятельности при решении поставленных задач. Полагаем, что реализация методов оперативно-розыскной деятельности оперативными подразделениями во взаимодействии с методами административной деятельности подразделениями ООП (УУП⁸) позволит наиболее эффективно решать задачи охраны общественного порядка, особенно при проведении профилактической работы с подучетным элементом.

М. А. Бучакова,

доктор юридических наук, доцент
(Омская академия МВД России)

ОБ УЧАСТИИ ОБЩЕСТВЕННОСТИ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Общественный порядок — необходимое условие реализации прав и свобод граждан, его поддержание обусловлено тесным взаимодействием органов государственной власти с институтами гражданского общества. Цель установления и поддержания общественного порядка состоит в создании благоприятных условий для нормального функционирования организаций и общественных объединений.

В настоящее время необходимый уровень обеспечения общественной безопасности и охраны общественного порядка не достигнут¹, при том что государством и обществом предпринимаются усилия, направленные на борьбу с преступными и иными противоправными посягательствами. Более того, статистические данные МВД России свидетельствуют об ухудшении криминальной обстановки. Так, за 9 месяцев 2015 г. было зарегистрировано

⁸ Никулин Р. В. Правовые основы и тактические приемы деятельности участковых уполномоченных полиции по выявлению и раскрытию преступлений // Административно-правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика : мат-лы III всерос. науч.-практ. конф. (23 мая 2014 г.). Краснодар, 2014. С. 239.

¹ Концепция общественной безопасности в Российской Федерации : утв. Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

631,4 тыс. преступлений, совершенных в общественных местах, их рост в соотношении с аналогичным показателем предшествующего года составил 10,2%².

Одной из мер стабилизации и последующего улучшения сложившейся неблагоприятной ситуации в сфере охраны общественного порядка является совершенствование системы профилактики правонарушений, включающей в себя привлечение граждан к участию в охране общественного порядка³.

Полиция служит обществу, основываясь на сотрудничестве с институтами гражданского общества в процессе осуществления правоохранительной деятельности. Практика совместной работы полиции с общественными формированиями показала, что добровольные народные дружины и другие гражданские объединения могут вносить неоценимый вклад в дело обеспечения порядка и стабильности общества. Так, в первом полугодии 2015 г. с их помощью выявлено около 110 тыс. административных правонарушений и раскрыто более 3 тыс. преступлений⁴. По справедливому замечанию Президента Российской Федерации В. В. Путина: «Следует... активнее задействовать добровольные народные дружины...»⁵.

Примером результативного сотрудничества может служить зарубежный опыт: деятельность организации добровольных помощников полиции CRIME STOPPERS, созданной в 1976 г. в США. В Великобритании активно используется привлечение населения к сотрудничеству с полицией (патрулирование, дежурство в наиболее криминогенных районах). Для представителей общественности практикуется бесплатная выдача полицейского обмундирования, средств радиосвязи, наручников и даже оружия⁶. Аналогичная практика имеет место и в других зарубежных странах. Опыт показывает, что эта деятельность получает моральную и материальную поддержку общества и государства.

Отметим, что общественные организации и граждане активно участвовали в охране общественного порядка в советские годы⁷. Однако в 90-х гг. XX – начале XXI вв. произошел заметный спад активности участия общественности в охране общественного порядка.

² *Оперативная информация*: правонарушения в январе–сентябре 2015 года. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction (дата обращения: 05.11.2015).

³ *Концепция общественной безопасности в Российской Федерации* : утв. Президентом Российской Федерации 20 ноября 2013 г.

⁴ *Войновская Т.* Открыты для диалога // Полиция России. 2015. Октябрь. С. 9.

⁵ *Расширенное заседание коллегии МВД России*. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/47776> (дата обращения: 12.05.2015).

⁶ *Головкина А., Потоцкий Н.* Зарубежный опыт разработки программ профилактики правонарушений. URL: <http://pandia.ru> (дата обращения: 05.11.2015).

⁷ *Соловей Ю. П.* Теория и практика административно-правовой охраны деятельности милиции : учеб. пособие. Омск, 1987. 94 с.

Снижение гражданской активности населения, ослабление роли общественных объединений в поддержании правопорядка привели к повышению криминогенности в обществе, недостаточной результативности в работе милиции. Уровень доверия населения к органам власти, в том числе правоохранным структурам, значительно упал. Это подтверждали и регулярные мониторинги общественного мнения.

В настоящее время институт добровольного участия граждан и их объединений в охране общественного порядка и в обеспечении общественной безопасности возрождается, становясь неотъемлемым компонентом гражданского общества.

В 2014 г. был принят Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁸, определивший принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, особенности создания и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, порядок и особенности создания и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

Однако заложенный потенциал Закона должным образом не реализован. Данный нормативный документ имеет рамочный характер и предусматривает принятие на региональном уровне законов субъектов Федерации и других правовых актов, регулирующих комплекс вопросов, связанных с участием граждан в охране общественного порядка. Однако еще не во всех регионах приняты такие законы.

Не создан целостный механизм, обеспечивающий активное участие граждан в охране общественного порядка. Ученые пишут, что нет должного правового регулирования в этой сфере. Отметим, что аргумент об отсутствии федерального закона до 2014 г. был самым весомым (применительно к низкому уровню задействованности общественности в охране общественного порядка).

Можно утверждать, что решены не все проблемы участия общественности в охране общественного порядка, имеющие важное значение при осуществлении правоохранительной деятельности. Они связаны с правовым статусом гражданина, задействованного в охране правопорядка. Так, в числе основных направлений деятельности народных дружин выделено их участие в предупреждении и пресечении правонарушений, однако не закреплена возможность осуществления отдельных мер принуждения. Предусмотрена подготовка народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, по оказанию первой помощи, однако организационно это не решено и ограничено проведением инструктажа перед мероприятиями по охране общественного порядка.

⁸ *Об участии граждан в охране общественного порядка* : федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2014. 4 апр.

Основной вопрос участия граждан в охране правопорядка — это то, какие функции должен выполнять дружинник, каков круг его полномочий, обладает ли он правом применять принуждение в процессе охраны правопорядка. В условиях сокращения численности органов внутренних дел, неуклоплектованности службы участковых и других подразделений, на фоне роста инфляции, увеличивающейся безработицы и, как следствие, роста преступности (в том числе и уличной) вряд ли оправданно рассчитывать на общественность как на действенную силу, способную заменить сотрудника полиции и обеспечить должный правопорядок.

Еще один аспект рассматриваемой проблемы — отсутствие социальной защищенности граждан, участвующих в охране общественного порядка. На законодательном уровне не обеспечена социальная защищенность народных дружинников, в том числе их личное страхование. Не урегулирован вопрос по защите персональных данных граждан, участвующих в охране общественного порядка, по созданию пунктов по обеспечению правопорядка и предупреждению преступлений.

Данные обстоятельства свидетельствуют о недостаточной сформированности института участия граждан в охране общественного порядка, поэтому необходимо его дальнейшее совершенствование.

М. Ю. Водяная

(Омская академия МВД России)

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПОЯВЛЕНИЕ В ОБЩЕСТВЕННОМ МЕСТЕ В СОСТОЯНИИ ОПЬЯНЕНИЯ

Среди общего количества административных правонарушений, совершаемых в общественных местах, традиционно высоко число правонарушений, связанных с появлением в общественных местах в состоянии опьянения.

Так, по данным ИЦ УМВД России по Омской области, на территории Омской области количество административных правонарушений, совершенных в общественных местах, связанных с употреблением алкоголя, за 2013 г. составило 66 281, т. е. 61,6% от общего числа правонарушений (107 652), в 2014 г. — 62 329, т. е. 56,9% от общего числа (109 507), за 9 месяцев 2015 г. — 39 085 правонарушений, что составило 54,0% от общего числа (72 315).

Стабильно высоко число правонарушений, связанных с появлением в общественных местах лиц, находящихся в состоянии опьянения. Это вызывает особую тревогу, поскольку употребление спиртных напитков влечет за собою ослабление уровня сознания человека, существенное снижение самоконтроля, оказывает негативное воздействие на психику. Состояние опьянения

способно увеличить психическую и двигательную активность, затруднить концентрацию внимания, у человека происходит переоценка своих возможностей, снижается самокритика. В состоянии опьянения растормаживаются инстинкты, проявляются скрытые особенности личности и переживания, контролируемые в трезвом состоянии (ревность, тщеславие, обида и т. п.)¹.

Как отмечают некоторые исследователи, состояние опьянения способствует формированию мотива и умысла на совершение преступлений².

Необходимо более детальное осмысление и исследование вопросов, связанных с административной ответственностью лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения.

Описание юридического состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 20.21 КоАП РФ, вполне содержательно и позволяет сделать вывод, что обязательный признак объективной стороны данного правонарушения — деяние, выразившееся в появлении в общественных местах в состоянии опьянения. Лицо находится в общественном месте не просто в состоянии опьянения, а в виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность (вызывает у окружающих чувство отвращения и брезгливости)³. Только запах алкоголя или нарушение координации движения не образует состава данного правонарушения.

Для квалификации правонарушения по данной статье не имеет значения, в результате употребления каких напитков или препаратов наступило указанное состояние.

Среди признаков опьянения, оскорбляющих человеческое достоинство и общественную нравственность, традиционно указывают:

— нарушение координации движения (шаткая походка, спотыкания, частые падения, передвижение с трудом или нехарактерным для человека способом (на четвереньках, по стенке), утрата способности самостоятельно встать на ноги и передвигаться на ногах), беспомощное состояние;

— нарушение способности критически относиться к действительности (бесцельное передвижение в общественном месте, плохая ориентация в окружающей обстановке, во времени, утрата такой ориентации), блуждающий взгляд, желание заснуть на улице, в общественных местах, на остановке, сидя или лежа, рассуждения вслух в отсутствие собеседника, утрата чувства стыда;

¹ Иванов Н. Ответственность за преступления, совершенные в состоянии опьянения // Законность. 1998. № 3. С. 44–45.

² Вдовина Т. В. Криминологическая характеристика и профилактика социально-негативного поведения, взаимосвязанного с преступностью : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 3.

³ Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях / под ред. В. В. Черникова и Ю. П. Соловья. М., 2006. С. 946.

— внешний вид лица, привлекаемого к ответственности, вызывающий брезгливость и отвращение (неопрятная, неряшливая, грязная, расстегнутая или изорванная одежда);

— невнятная или бессвязная речь, утрата речевой способности⁴ и т. д.

Не вызывает сомнений, на наш взгляд, тот факт, что внешний вид, оскорбляющий человеческое достоинство и общественную нравственность, должен быть связан именно с опьянением. Если указанные выше признаки вызваны болезненным состоянием или иными причинами, не относящимися к опьянению, деяние не образует состава административного правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ст. 20.21 КоАП РФ. В ряде случаев лицо, внешний вид которого вызывает у окружающих чувство отвращения и брезгливости, находящееся в общественном месте, подлежит привлечению к административной ответственности, но не по анализируемой статье. Например, ст. 21 Кодекса Омской области об административных правонарушениях установлена административная ответственность за проезд в троллейбусе, трамвае, автобусе городского, пригородного или межмуниципального сообщения в пачкающей одежде⁵.

Соответственно, в ходе производства по делу об административном правонарушении, ответственность за совершение которого установлена ст. 20.21 КоАП РФ, доказыванию подлежит факт опьянения. Данный факт может быть установлен объяснениями лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, показаниями потерпевшего, свидетелей, рапортом сотрудника полиции, показаниями средств фото- и видеофиксации, актом медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

Судья, члены коллегиального органа, должностное лицо, осуществляющие производство по делу об административном правонарушении, оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности. Никакие доказательства не могут иметь заранее установленную силу (ст. 26.11 КоАП РФ).

Судебная практика рассмотрения дел об административных правонарушениях данной категории неоднозначна. В ряде случаев при признании лицом, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, своей вины (факт нахождения в общественном месте в

⁴ *Дизер О. А.* Проблема реализации права полиции доставлять лиц, находящихся в состоянии алкогольного опьянения, в медицинские организации и территориальные органы МВД России // Научный вестник Омской академии МВД России. 2014. № 3(54). С. 40–44.

⁵ *Кодекс Омской области об административных правонарушениях* от 24 июля 2006 г. № 770-ОЗ : в ред. Закона Омской области от 18 июня 2015 г. № 1758-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

состоянии опьянения) судом выносится постановление о назначении административного наказания, основанное на его показаниях, объяснениях свидетелей и сотрудников полиции (без результатов медицинского освидетельствования на состояние опьянения)⁶. В особых случаях при несогласии лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, с фактом совершения им правонарушения и при отсутствии в материалах дела акта медицинского освидетельствования на состояние опьянения (в связи с отказом от его прохождения) судами принимается решение об отмене ранее вынесенных постановлений о назначении административных наказаний. Например, в решении Самарского районного суда г. Самары, вынесенном по жалобе Д. на постановление по делу об административном правонарушении, суд указал: «...в материалах дела, кроме протокола об административном правонарушении, и рапорта сотрудника УВО, иных доказательств виновности заявителя нет. Медицинское освидетельствование на состояние опьянения заявитель не проходил, т. е. не подтвержден факт его нахождения в состоянии опьянения. Указания в протоколе на невнятную речь, шаткую походку, грязную одежду и т. п. являются бездоказательными. Заявитель собственноручно в протоколе дал пояснения о непризнании им своей вины, что свидетельствует о том, что на момент составления протокола он находился во вменяемом состоянии.

При таких обстоятельствах судья полагает, что вина заявителя в совершении указанного административного правонарушения не доказана».

Саргатским районным судом Омской области в решении указано: «...из материалов дела следует, что освидетельствование на состояние опьянения в отношении В. не проводилось. Ввиду отсутствия результатов медицинского освидетельствования на состояние опьянения факт опьянения В. не подтвержден доказательствами по делу, в связи с чем состав административного правонарушения в действиях привлекаемого к ответственности лица отсутствует».

Анализ судебных решений показывает отсутствие единой позиции в оценке доказательств, что позволяет ряду лиц, находившихся в общественных местах в состоянии опьянения, но отказавшихся от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения и отрицающих факт со-

⁶ См., напр.: *Решение* суда судебного участка № 3 Артемовского района Свердловской области по делу № 5589/2015 от 10 октября 2015 г. URL: http://3art.svd.msudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&hl (дата обращения: 15.10.2015); *Решение* суда объединенного судебного участка Московского района г. Рязани по делу 5-392/2015 от 9 октября 2015 г. URL: http://sudact.ru/?utm_campaign=sudact&utm_source=google&utm_medium=cpc&utm (дата обращения: 15.10.2015); *Постановление* мирового судьи судебного участка № 2 г. Курчатова и Курчатовского района Курской области от 6 октября 2015 г. по делу № 5-652/2015 г. URL: http://ru.ask.com/web?l=sem&ifrl=1&qsrc=999&ad=semA&an=google_s&siteid=132967&o (дата обращения: 15.10.2015).

вершения ими правонарушения, избежать ответственности. На наш взгляд, остается нерешенной такая задача законодательства об административных правонарушениях, как охрана прав и свобод человека и гражданина, общественного порядка и общественной безопасности (ст. 1.2 КоАП РФ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ)⁷). Не достигается и цель административного наказания — предупреждение совершения новых правонарушений как самим правонарушителем, так и другими лицами (ст. 3.1 КоАП РФ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ)), что стимулирует правовой нигилизм и чувство безответственности, дискредитирует государственную власть в целом и органы внутренних дел (полицию) в частности. «Административно-юрисдикционная деятельность, административные наказания должны рассматриваться исполнительной властью как средства ранней профилактики преступлений. Иначе не исключена “стрельба из пушек по воробьям”»⁸.

В качестве одного из решений указанной проблемы считаем возможным внести предложение по изменению ст. 20.21 КоАП РФ, изложив ее в следующей редакции: «Появление на улицах, стадионах, в скверах, парках, в транспортном средстве общего пользования, в других общественных местах в состоянии опьянения, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, либо невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения гражданином, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что он находится в состоянии опьянения в общественном месте».

Полагаем, применение такой меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении, как медицинское освидетельствование на состояние опьянения, — способ защиты лиц, невиновных в совершении правонарушения. Отказываясь реализовать свое право на защиту, лицо, находившееся в общественном месте в состоянии опьянения, формально признает свою вину.

⁷ Рос. газета. 2015. 16 июля.

⁸ Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тезисов ст. М., 2003. С. 183–185.

С. В. Белов

(Омская академия МВД России)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕВЫПОЛНЕНИЕ ЗАКОННОГО ТРЕБОВАНИЯ СОТРУДНИКА ПОЛИЦИИ О ПРОХОЖДЕНИИ МЕДИЦИНСКОГО ОСВИДЕТЕЛЬСТВОВАНИЯ НА СОСТОЯНИЕ ОПЬЯНЕНИЯ

Особое место в механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина, осуществлении правопорядка занимают органы внутренних дел — специально уполномоченные государственные органы, деятельность которых непосредственно направлена на охрану и защиту этих прав и свобод. Положение, закрепленное в ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции), определяет смысл деятельности полиции: противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности, обеспечение общественной безопасности. Одно из основных направлений деятельности полиции — предупреждение и пресечение преступлений, административных правонарушений. Органы правоохраны в лице сотрудников полиции, ежедневно находясь на «передовой» в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, являются ближайшим к обществу представителем государства. Именно данное обстоятельство легло в основу правового статуса органов полиции, поскольку вся компетентностная составляющая службы пронизана необходимостью обеспечения правопорядка. Основные методы их деятельности (как и у других органов государственного управления) — убеждение и принуждение. «Лишь тогда, когда метод убеждения не дает положительных результатов или его применение практически невозможно, та или иная милицмейская задача решается, если это санкционировано законом, на основе принуждения, причем строго в пределах, ограниченных правовыми нормами»¹.

Реализация прав, в том числе и по применению отдельных мер принуждения, при исполнении обязанностей, возложенных на полицию, строго регламентирована Законом о полиции. Полиции предоставляются следующие права: составлять протоколы об административных правонарушениях, собирать доказательства, применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях.

В контексте данной статьи будут затронуты вопросы, связанные с применением такой меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, как медицинское освидетельствование на состояние опьянения.

¹ Соловей Ю. П. Теория и практика административно-правовой охраны деятельности милиции : учеб. пособие. Омск, 1987. С. 10.

Интерес к вопросу, связанному с применением полицией именно данной меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, обусловлен тем, что в настоящее время в Российской Федерации создана объемная нормативная база, включающая правовые акты, которые определяют концепцию и направления антинаркотической и антиалкогольной политики государства. Проведенный анализ развития законодательства позволяет сделать вывод, что оно развивается бессистемно, это касается и вопросов медицинского освидетельствования.

Количество правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств, алкогольной продукции и появлением в общественных местах в состоянии опьянения, стабильно высоко. По данным ИЦ УМВД России по Омской области, только на территории Омской области число административных правонарушений, предусмотренных ст. ст. 6.10, 20.20–20.22 КоАП РФ, в 2014 г. составило 62 329 правонарушений, или 56,9% от общего числа (109 507), а за 9 месяцев 2015 г. — 39 085 правонарушений, т. е. 54,0% от общего числа (72 315).

Совершение указанных правонарушений является непосредственной причиной совершения иных противоправных деяний, что оказывает значительное негативное влияние на состояние правопорядка².

Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием законодательства об обороте оружия» КоАП РФ дополнен ст. 27.12.1 «Медицинское освидетельствование на состояние опьянения», предусматривающей направление лиц, совершивших административные правонарушения, на медицинское освидетельствование на состояние опьянения. Это, бесспорно, логично и обусловлено установленной КоАП РФ ответственностью за совершение административных правонарушений в состоянии опьянения.

Право направлять и (или) доставлять граждан на медицинское освидетельствование в соответствующие медицинские организации для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств предоставлено сотрудникам полиции п. 14 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции.

О том, что направление на медицинское освидетельствование производится должностными лицами, уполномоченными составлять протокол об административном правонарушении (а в компетенцию полиции входит и составление протокола об административных правонарушениях рассматривае-

² Соловей Ю. П. Концепция административной ответственности требует уточнения // Актуальные проблемы административной ответственности : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (Омск, 27 февраля 2009 г.) / отв. ред. Ю. П. Соловей. Омск, 2009. С. 7.

мого вида), указано в ч. 2 ст. 27.12.1 КоАП РФ. Соответственно, требование сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования является законным.

В статье 30 Закона о полиции содержится четкое предписание о том, что законные требования сотрудника полиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами, невыполнение законных требований сотрудника полиции влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

«Административно-правовая охрана деятельности милиции имеет своим содержанием установление и реализацию административно-правовых норм, определяющих систему мер пресечения милицией актов противодействия ее деятельности и предусматривающих ответственность за их совершение. Основанием применения административно-правовых мер охраны деятельности милиции служит акт противодействия этой деятельности»³.

Гарантией административно-правовой защиты деятельности сотрудника полиции, связанной с исполнением служебных обязанностей, является КоАП РФ, в котором содержится ряд норм, устанавливающих административную ответственность за невыполнение законных требований сотрудника полиции (ст. ст. 12.25, 12.26, 17.7, ч. 1 ст. 19.3, ч. 2 ст. 20.1).

Административная ответственность за невыполнение законного требования уполномоченного должностного лица о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения также предусмотрена рядом норм КоАП РФ. Например:

— «Потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ» (ст. 6.9);

— «Невыполнение водителем транспортного средства требования о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения» (ст. 12.26);

— «Невыполнение лицом, осуществляющим ношение огнестрельного оружия, законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения» (ч. 4.2 ст. 20.8);

— «Потребление (распитие) алкогольной продукции в запрещенных местах либо потребление наркотических средств или психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ в общественных местах» (чч. 2, 3 ст. 20.20).

Ответственность за отказ от прохождения медицинского освидетельствования при совершении самых распространенных административных право-

³ Соловей Ю. П. Теория и практика административно-правовой охраны деятельности милиции : учеб. пособие. С. 10.

нарушений, связанных с употреблением именно алкоголя и появлением лиц, находящихся в состоянии опьянения, в общественных местах (ч. 1 ст. 20.20, ст. 20.21, ст. 20.22 КоАП РФ), не предусмотрена.

Анализ практики деятельности полиции при производстве по делам об административных правонарушениях, связанных с потреблением алкогольной продукции и появлением в состоянии опьянения в общественных местах, свидетельствует о том, что в ряде случаев лица, направляемые на медицинское освидетельствование, отказываются от его прохождения и не выполняют законного требования полицейского.

Результаты выборочного опроса сотрудников полиции полка патрульно-постовой службы полиции УМВД России по г. Омску показали, что 87% лиц, направленных на освидетельствование в связи с совершением административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ст. 20.21 КоАП РФ, отказались от его прохождения.

Проведенный анализ материалов судебной практики свидетельствует о том, что у судов нет однозначной позиции при квалификации деяния лица, находящегося в общественном месте в состоянии опьянения, при невыполнении им законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения.

В ряде случаев отказ от прохождения медицинского освидетельствования квалифицируется по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ как неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции. Так, в постановлении Ухтинского городского суда Республики Коми от 7 октября 2015 г. № 5-434/2015 по делу № 5-434/2015 указано: «...Г. находился в общественном месте с признаками алкогольного опьянения, в связи с чем сотрудниками полиции был направлен в диспансерное наркологическое отделение на медицинское освидетельствование, где Г. оказал неповиновение законным требованиям сотрудников полиции, выразившееся в отказе пройти медицинское освидетельствование на состояние опьянения, чем совершил административное правонарушение, предусмотренное ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ»⁴.

В постановлении от 5 октября 2015 г. № 5-114/2015 по делу № 5-114/2015 Ленинский районный суд (Еврейская автономная область) указал: «...П. оказал неповиновение законному требованию сотрудника полиции, а именно: имея признаки наркотического и алкогольного опьянения, отказался от прохождения медицинского освидетельствования на состояние наркотического опьянения.

...Действия П., выразившиеся в неповиновении законному требованию сотрудника полиции при осуществлении им служебных обязанностей, обра-

⁴ Постановление Ухтинского городского суда Республики Коми от 7 октября 2015 г. № 5-434/2015 по делу № 5-434/2015. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/pTocOwCCcy4N4/> (дата обращения: 15.10.2015).

зуют объективную сторону состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ»⁵.

С данной квалификацией, на наш взгляд, можно не согласиться. Учитывая, что такая мера обеспечения, как медицинское освидетельствование, существенно затрагивает конституционные права и свободы граждан, полагаем, что и процедура ее осуществления требует детального законодательного закрепления. В соответствии с п. 4 ч. 9 ст. 20 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается в отношении лиц, совершивших общественно опасные деяния (преступления), соответственно, прохождение медицинского освидетельствования лицами, совершившими административное правонарушение, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что они находятся в состоянии опьянения, является правом лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, он может отказаться от его реализации.

В качестве одного из решений указанной проблемы и обеспечения надлежащей административно-правовой защиты деятельности сотрудника полиции, связанной с исполнением служебных обязанностей, считаем возможным вынести на рассмотрение вопрос о введении в КоАП РФ нормы, предусматривающей ответственность за невыполнение законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения. Отметим, что подобные предложения уже высказывались отдельными авторами⁶.

В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 1.3 КоАП РФ к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Административная ответственность может быть введена по аналогии со ст. 12.26 КоАП РФ. Полагаем, возможно включить в ст. 19.3 КоАП РФ часть 1.1, изложив ее в следующей редакции: *«Невыполнение законного требования сотрудника полиции о прохождении в соответствии с установленным порядком медицинского освидетельствования на состояние опьянения»*.

⁵ Постановление Ленинского районного суда (Еврейская автономная область) от 5 октября 2015 г. № 5-114/2015 по делу № 5-114/2015. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/pTocOwCCy4N4/?regular-txt=%D1%80%D0%B5> (дата обращения: 15.10.2015).

⁶ Дизер О. А., Водяная М. Ю. Правовые и организационные вопросы, возникающие при пресечении правонарушений против общественного порядка, совершенных в состоянии опьянения // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 2(40). С. 41–44.

И. В. Слышалов,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ: АКТУАЛЬНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Правовое регулирование общественных отношений в области дорожного движения в Российской Федерации носит комплексный характер и осуществляется посредством различных нормативных правовых актов, среди которых центральное место занимают Правила дорожного движения Российской Федерации¹ (далее — Правила), устанавливающие (согласно ст. 22 Федерального закона от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения»²) единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации.

В течение 2015 г. в Правила дорожного движения Российской Федерации изменения вносились несколько раз (постановления Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 315, от 20 апреля 2015 г. № 374, от 30 июня 2015 г. № 652³). Отдельные изменения в Правила вносились в 2014 г., однако вступили в силу только в 2015 г.⁴ Рассмотрим наиболее значимые из них.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 315 «О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации» на регулируемых перекрестках разрешено переходить проезжую часть между противоположными углами перекрестка по диагональ-

¹ *О Правилах дорожного движения* : постановление Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090 // Рос. вести. 1993. 23 нояб.

² *Рос. газета*. 1995. 26 дек.

³ *О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2015 г. № 315 // Рос. газета. 2015. 8 апр. ; *О внесении изменения в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 г. № 1090* : постановление Правительства Российской Федерации от 20 апреля 2015 г. № 374 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 17, ч. 4, ст. 2568 ; *О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части совершенствования правил организованной перевозки группы детей автобусами* : постановление Правительства Российской Федерации от 30 июня 2015 г. № 652 // Рос. газета. 2015. 8 июля.

⁴ *О внесении изменений в Правила дорожного движения, утвержденные постановлением Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090* : постановление Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2014 г. № 907 // Рос. газета. 2014. 17 сент. ; *О внесении изменений в Правила дорожного движения Российской Федерации* : постановление Правительства Российской Федерации от 14 ноября 2014 г. № 1197 // Там же. 24 нояб.

ным пешеходным переходам. Допущена принципиальная возможность оборудования перекрестков диагональными пешеходными переходами, при этом отметим, что речь идет только о пешеходных переходах, обозначенных дорожной разметкой 1.14.1 – 1.14.2 («зебра»). Такой вариант обозначения пешеходных переходов продолжает применяться только в отношении пешеходных переходов, расположенных перпендикулярно к краю проезжей части. Рассматриваемая норма была введена в целях оптимизации организации транспортных потоков и движения пешеходов, а также для увеличения пропускной способности на перекрестках.

Этим же постановлением предусмотрена возможность установки светофоров с контуром красного цвета дополнительной секции (в целях улучшения видимости дополнительной секции светофора). Данная мера весьма разумна и целесообразна, представляет собою нормативное закрепление возможности применения удачного технического решения, направленного на повышение безопасности дорожного движения.

Определены линии горизонтальной разметки, применяемые для очерчивания зоны парковки. В качестве таковых определены линии разметки 1.7, т. е. прерывистые линии с короткими штрихами и равными им промежутками. Ранее данный вид разметки применялся только для обозначения полос движения в пределах перекрестка. Правила не содержат запрета на пересечение разметки данного вида (в отличие от линии разметки 1.1 — сплошная одинарная линия разметки), в отношении которой установлен не имеющий исключений запрет на пересечение, причем и в тех случаях, когда она применяется для обозначения границ стояночных мест транспортных средств.

Согласно постановлению Правительства РФ от 6 сентября 2014 г. № 907 «О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090» с 1 июля 2015 г. существенно упрощаются процедуры оформления дорожно-транспортных происшествий (далее — ДТП).

Изменения, внесенные в Правила, предусматривают различный порядок действий водителей в зависимости от вида ДТП. Если в ДТП погибли или ранены люди, то порядок оформления ДТП остается прежним. Если вред причинен только имуществу, действия водителей различаются (в зависимости от того, вызывают ли обстоятельства причинения вреда, характер и перечень видимых повреждений транспортных средств разногласия у водителей).

Если обстоятельства причинения вреда в связи с повреждением имущества в результате дорожно-транспортного происшествия или характер и перечень видимых повреждений транспортных средств вызывают разногласия участников дорожно-транспортного происшествия, то водитель, причастный к нему, обязан записать фамилии и адреса очевидцев, сообщить о случив-

шемся в полицию для получения указаний сотрудника полиции о месте оформления ДТП.

Если обстоятельства причинения вреда в связи с повреждением имущества в результате ДТП, характер и перечень видимых повреждений транспортных средств не вызывают разногласий, водители не обязаны сообщать о данном факте в полицию. В этом случае они могут оставить место ДТП и:

- оформить документы с участием сотрудников полиции на ближайшем посту дорожно-патрульной службы ГИБДД или в подразделении полиции, предварительно зафиксировав положение транспортных средств и их повреждения;

- оформить документы без участия сотрудников полиции, заполнив бланк извещения о ДТП в соответствии с правилами обязательного страхования (если в ДТП участвуют два транспортных средства, гражданская ответственность владельцев которых застрахована, а вред причинен только этим транспортным средствам). Следует учитывать, что в соответствии со ст. 11.1 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» при оформлении документов о ДТП без участия сотрудников ГИБДД размер страховой выплаты, причитающейся потерпевшему в счет возмещения вреда, причиненного его имуществу, не может превышать 50 000 рублей⁵;

- не оформлять документы о ДТП, если в нем повреждены транспортные средства или иное имущество только участников ДТП и у каждого из участников отсутствует необходимость в оформлении указанных документов.

Последнее из нововведений наиболее интересно с точки зрения правоприменения, поскольку фактически означает предоставление легальной возможности оставления места ДТП по взаимному согласию участников ДТП (которое должно быть документально закреплено в любой произвольной форме) и при отсутствии пострадавших. Устраняются правовые основания для привлечения к административной ответственности за оставление места ДТП в ситуациях, когда вред причинен имуществу единственного участника ДТП (например, наезд на препятствие, повреждение лакокрасочного покрытия в процессе движения транспортного средства и т. д.).

Постановлением Правительства РФ от 14 ноября 2014 г. № 1197 «О внесении изменений в постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 23 октября 1993 года № 1090» в целях повышения видимости пешеходов в темное время суток или в условиях недостаточной видимости устанавливается требование об обязательном использовании пешеходами светоотражающих элементов на одежде при движении по проезжей части вне населенных пунктов. В прежней редакции Правил содержалась ре-

⁵ Рос. газета. 2002. 7 мая.

комендация иметь при себе предметы со световозвращающими элементами и обеспечивать видимость этих предметов водителями транспортных средств, что является примером того, как, доказав свою обоснованность, рекомендательные нормы могут трансформироваться в обязывающие.

Рассмотренные изменения и дополнения в Правила — способ реализации одного из направлений в системе мероприятий по снижению дорожно-транспортного травматизма и закономерное продолжение процесса совершенствования механизмов правового регулирования общественных отношений в области дорожного движения.

А. И. Четверикова

(Воронежский институт МВД России)

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ГИБДД, УПОЛНОМОЧЕННЫХ В СФЕРЕ ПРОПАГАНДЫ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ

Проблемы обеспечения безопасности дорожного движения — одни из наиболее актуальных, входящих в социально-экономический блок. В целях продвижения идей безопасности дорожного движения и снижения аварийности 11 мая 2011 г. в России стартовало Десятилетие действий по обеспечению безопасности дорожного движения, объявленное Организацией Объединенных Наций по инициативе Российской Федерации на период с 2011 г. по 2020 г. Согласно этому документу в каждой стране необходимо принять национальные программы по снижению смертности на дорогах. Реакцией на данное решение ООН стало утверждение Правительством Российской Федерации федеральной целевой программы «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»¹. Ее цель — сокращение смертности от ДТП к 2020 г. на 8 тыс. человек (28,82%) по сравнению с 2012 г.

Повышение безопасности субъектов дорожного движения возможно лишь в комплексе с другими мероприятиями, в частности пропагандистской и профилактической деятельностью, которые являются важнейшими направлениями в сфере обеспечения безопасности дорожного движения.

Пропаганда безопасности дорожного движения включает в себя деятельность субъектов пропаганды (ГИБДД, СМИ, автотранспортных предприятий,

¹ О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах»: постановление Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 г. № 864 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2014 г. № 1167 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 41, ст. 5183; 2014. № 46, ст. 6364.

дошкольных и общеобразовательных учреждений) по распространению знаний, касающихся вопросов обеспечения безопасности дорожного движения, разъяснения законодательства и иных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность участников дорожного движения.

Порядок проведения этой работы закреплен Наставлением по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД России по пропаганде безопасности дорожного движения, утвержденным приказом МВД России от 12 декабря 2003 г. № 930.

К целям пропагандистской деятельности (наряду с разъяснением действующего законодательства) отнесено информирование населения о целях и задачах Государственной инспекции, содействие в установлении взаимопонимания между ее сотрудниками и участниками дорожного движения.

Указанные подразделения анализируют различную информацию по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, планируют, организуют проведение пропагандистских мероприятий и осуществляют их методическое обеспечение, ведут учет результатов работы, реализуют иные функции, возложенные на них ведомственными нормативными правовыми актами.

В числе основных направлений деятельности ГИБДД по обеспечению безопасности дорожного движения (помимо рассмотренных) можно выделить лицензирование производства регистрационных знаков, водительских удостоверений и другой продукции, необходимой для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении, а также установку и обслуживание технических средств организации дорожного движения. Осуществление указанных направлений деятельности ГИБДД регламентируется правительственными и ведомственными нормативными актами.

Пропаганда — это последовательная продолжительная деятельность, направленная на создание или информационное оформление различных событий в целях влияния на отношение людей к событию, идее или суждениям, распространяемым в обществе.

Пропаганда воздействует на мыслительные процессы населения через различные эмоциональные, образные, познавательные механизмы, переводит общественное сознание на качественно иной уровень, формируя новые поведенческие модели и институты гражданского общества. Связь между деятельностью подразделений пропаганды и снижением аварийности очень тонкая, которую сложно проследить. Это работа на перспективу, но она, безусловно, принесит результат.

В современном обществе деятельность по пропаганде безопасности дорожного движения является действенным механизмом обеспечения надлежащего уровня дорожной безопасности, поскольку входит в единый комплекс мер, направленных на снижение аварийности. В настоящее время отсутствуют единые требования к содержанию такой деятельности, недостаточно чет-

ко определены направления пропагандистской работы, законодательное регулирование не в полной мере отвечает современным реалиям.

В последние годы общепризнанным остается мнение, что программно-целевой метод служит важнейшим инструментом осуществления государственной социальной и экономической политики развития страны и ее отдельных регионов (наряду с методами прогнозирования и индикативного планирования).

Принятая государством Федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах», хотя и предписывает создание системы пропаганды в целях формирования негативного отношения к правонарушениям в сфере дорожного движения, не содержит даже общих направлений пропагандистской работы, указывая лишь на то, что недостаточная пропаганда безопасного дорожного движения и культурного поведения участников дорожного движения является риском для реализации программы.

Сложилось несколько основных направлений деятельности Госавтоинспекции в области пропаганды:

- информирование населения о состоянии безопасности дорожного движения, о проблемах, в том числе о ДТП и причинах их возникновения, дорожных заторах;

- разъяснение законодательства и других нормативных правовых актов в сфере безопасности дорожного движения;

- формирование у участников дорожного движения правового сознания и культуры в области дорожного движения, уважительного отношения к правилам, нормативам и стандартам по обеспечению безопасности дорожного движения;

- воспитание дисциплинированности граждан, ответственности за свое поведение в процессе дорожного движения;

- проведение мероприятий, направленных на профилактику ДТП и снижение тяжести их последствий;

- укрепление авторитета и доверия населения к деятельности Госавтоинспекции.

Указанные направления можно объединить в два блока:

- 1) разъяснение действующих норм и правил, целей и задач, прав и обязанностей Госавтоинспекции, помощь населению в получении навыков безопасного поведения;

- 2) снижение уровня и тяжести последствий дорожно-транспортного травматизма.

Объектом пропаганды БДД выступает как все общество в целом, так и отдельные социальные группы, индивиды, их объединения. В этом отношении важна комплексность воздействия, т. е. охват максимально широкого круга

участников. Пропагандистская работа не должна концентрироваться на каком-то одном направлении, поскольку только системный подход обеспечит результативность проводимой работы.

Уполномоченные государственные органы, общественные организации и бизнес-структуры различными способами и инструментами должны воздействовать на население, формировать в общественном сознании привлекательный имидж законопослушного человека, соблюдающего установленные ограничения. И напротив, создание малопривлекательного и отталкивающего образа человека, пренебрегающего элементарными требованиями безопасности, должно сформировать в обществе соответствующую реакцию отторжения нарушителя, выработать новые стереотипы поведения, ориентированные на соблюдение правил и ограничений.

Инструментом пропагандистской работы является информация, которая в общепhilosophическом смысле рассматривается как особая форма проявления и результат отражения материального мира в сознании индивидуума при восприятии им окружающей действительности.

В повседневную деятельность активно внедряются современные информационные и коммуникационные технологии пропаганды, возникающие как средство разрешения противоречий между накапливающимися знаниями и возможностями (масштабами) их социального использования. При этом нужно учитывать, что интерпретацию ресурсов пропаганды в области безопасности дорожного движения должны осуществлять только государственные квалифицированные органы.

В каждом регионе управления Госавтоинспекции имеют свои собственные сайты, где содержится вся информация о деятельности подразделения. Практика показывает, что такая общая цель, как обеспечение безопасности дорожного движения (за счет выполнения правил дорожного движения на 100% всеми участниками), практически недостижима даже при наличии достаточных ресурсов для повсеместного и тотального контроля, поэтому сайт, наряду с пропагандистскими материалами о соблюдении правил, должен содержать больше аналитического и информационного материала.

Отметим, что использование традиционных и распространенных форм и методов пропаганды безопасности дорожного движения (проведение автомотовелопробегов, конкурсов, выставок, викторин и других массовых профилактических мероприятий по безопасности дорожного движения; издание и распространение брошюр, плакатов, листовок, памяток, рисунков и обращений к населению по безопасности дорожного движения; проведение лекций и бесед с различными категориями участников дорожного движения в организациях и общественных формированиях), а также новых форм пропаганды, например использование рекламных мониторов в салонах городского

пассажирского транспорта², вручение общенациональной премии «Безопасность — дело каждого», которой награждаются сотрудники ГУОБДД МВД России, профессиональные водители, автолюбители, общественные и политические деятели, люди науки и искусства за достижения, оказавшие наибольшее влияние на повышение уровня безопасности дорожного движения в каждом истекшем некалендарном году³, уже позволяет говорить о незначительном, но снижении в 2013 г. числа погибших в результате ДТП (27 025 человек) по сравнению с 2012 г. (27 991 человек)⁴.

Надежда на сокращение смертности в результате ДТП может стать избыточной мечтой при отсутствии единой стратегии и тактики информационно-пропагандистской работы, единого нормативного акта, научно-методического обеспечения и четкой регламентации деятельности и порядка взаимодействия органов исполнительной власти, средств массовой информации и общественных организаций с главным субъектом указанной деятельности в области пропаганды безопасности дорожного движения и профилактики дорожно-транспортного травматизма — Госавтоинспекцией МВД России, а задача по воспитанию поколения таких участников дорожного движения, которые спустя годы станут осмотрительными пешеходами, грамотными пассажирами, внимательными водителями, может стать бесперспективной.

И. В. Лесовик,

кандидат педагогических наук, доцент
(Воронежский институт МВД России)

К ВОПРОСУ О ПОНЯТИИ «АГРЕССИВНОЕ (ОПАСНОЕ) ВОЖДЕНИЕ»

В последнее время на законодательном уровне активно обсуждается введение в Правила дорожного движения понятия «агрессивное (опасное) вождение». Законодательно ни в одном российском документе не прописано, что именно можно считать агрессивным (или опасным) поведением водителя на дороге: многократные перестроения при интенсивном движении, резкие торможения, несоблюдение дистанции или бокового интервала, а также препят-

² Отдел пропаганды УГИБДД по Челябинской области. URL: <http://www.1mt.ru/partners/novosti/ne-zabyvajte-o-blizkikh—propaganda-gibdd-na-rekl/> (дата обращения: 14.10.2015).

³ Национальная Премия за достижения в сфере безопасности дорожного движения. URL: <http://www.nazpremia.ru/> (дата обращения: 14.10.2015).

⁴ Количество дорожно-транспортных происшествий за 2012, 2013 гг. URL: <https://www.gibdd.ru/stat/> (дата обращения: 14.10.2015).

ствование обгону. За опасное вождение штрафовали и раньше, однако появление современных средств видеофиксации заставило вернуться к этому вопросу. В советское время была ответственность за опасное вождение. Два или три года она продержалась, а потом пришлось ее отменить, потому что все эти нарушения было сложно доказать. Раньше подобные нарушения выявлялись ГАИ и наказание за них тоже исходило от ГАИ. Теперь для судов и адвокатов нужны весомые доказательства.

Четко определить единое понятие агрессивной езды сложно, в разных странах (в зависимости от распространенности того или иного нарушения) это понятие может различаться. В Канаде в 2000 г. было предложено такое определение: «Поведение за рулем является агрессивным, если оно преднамеренно ведет к увеличению риска столкновения, либо мотивировано раздражительностью, нетерпимостью, враждебностью или попыткой сэкономить время за счет других участников движения».

ГИБДД предлагает фиксировать опасные маневры с помощью камер и видеорегистраторов. Правительство России (совместно с Госдумой) планирует законодательно закрепить понятие «опасное вождение» в правилах ПДД и ввести штрафы за данное нарушение (от 500 до 5000 рублей).

Введение такого понятия и назначение за данное правонарушение сурового наказания, на наш взгляд, необходимо: по-прежнему в ДТП в год гибнет несколько десятков тысяч человек, что сопоставимо с населением большого города.

Полагаем, целесообразно ввести ужесточение требований к организаторам дорожных перевозок, дополнения к правилам обеспечения безопасности перевозок пассажиров, усилить полномочия надзорных органов в сфере транспорта, а также подготовить работников, занимающихся перевозкой грузов и людей, особенно детей.

В качестве причин агрессивного поведения на дороге, создающего опасные ситуации, водители-лихачи называют и интенсивное движение, и неудовлетворительное состояние автомобильных дорог, и какие-то личные моменты (спешил, устал, не заметил и т. п.). На самом деле, на наш взгляд, подобное поведение при управлении транспортным средством вызвано низким уровнем культуры, пренебрежением к другим участникам движения, неоправданной самоуверенностью, слабой профессиональной подготовкой водителей.

В настоящее время в ПДД РФ отсутствуют понятия «агрессивного» и «опасного» вождения, поэтому необходимо разобраться, что за этим стоит. По нашему мнению, эти два понятия разнородны, не стоит перегружать законодательство введением одномоментно двух составов.

На федеральном портале проектов нормативных правовых актов размещен текст проекта постановления Правительства РФ «О внесении изменений

в Правила дорожного движения Российской Федерации», подготовленный МВД. Проектом предлагается дополнить п. 1.2 Правил, в котором содержатся основные понятия и термины, новым абзацем: «Опасное вождение — создание водителем в процессе управления транспортным средством опасности для движения путем неоднократного совершения одного или нескольких действий, связанных с нарушением Правил, выражающихся в невыполнении при перестроении требования уступить дорогу транспортному средству, пользующемуся преимущественным правом движения; перестроении при интенсивном движении, когда все полосы движения заняты; несоблюдении безопасной дистанции до движущегося впереди транспортного средства; несоблюдении бокового интервала; необоснованном резком торможении; препятствовании обгону».

Как отмечают авторы в пояснительной записке, «опасное» вождение характеризуется повышенной опасностью для движения именно вследствие совершения совокупности указанных действий водителя, совершаемых в течение относительно короткого периода времени. В ряде случаев это лишает других участников дорожного движения возможности спрогнозировать дальнейшее поведение такого водителя и адекватно среагировать на него во избежание создания аварийной ситуации.

Предлагаемая новелла следует в развитие п. 1.5 Правил, который обязывает участников дорожного движения действовать таким образом, чтобы не создавать опасности для движения и не причинять вреда, конкретизирует его в отношении водителей транспортных средств, по вине которых совершается до 80% дорожно-транспортных происшествий.

Планируется дополнить КоАП РФ ст. 12.28.1, устанавливающей административную ответственность за создание опасности для движения при управлении транспортным средством. Наказание за такое нарушение — предупреждение или штраф в размере 500 рублей. Более суровое наказание предложено за преднамеренное создание опасности на дороге, т. е. за то, что водитель подряд совершает несколько опасных нарушений правил. Например, многократно перестраивается из ряда в ряд, не уступает дорогу автомашинам со спецсигналами, резко тормозит, не соблюдает безопасной дистанции, не включает световой индикатор поворота, без повода подает звуковой сигнал. И все это происходит при интенсивном движении. За такую езду предлагается штраф в 5 тыс. рублей.

Многие (если не все) составляющие понятия «опасное вождение» уже запрещены ПДД.

На наш взгляд, под агрессивным вождением подразумевается такой стиль (признаки поведения при управлении транспортным средством в совокупности) езды, который может привести к аварии или дорожному конфликту. Речь идет о езде с превышением скорости, резкими перестроениями и несоблюдением дистанции.

Основными признаками агрессивного вождения следует считать:

- превышение максимально разрешенной скорости движения;
- резкое трогание с места (с визгом шин и пробуксовкой);
- резкое торможение;
- подачу звуковых сигналов другим участникам движения (напомним, что Правила разрешают это делать только для предотвращения ДТП, а также вне населенного пункта или как предупреждение об обгоне);
- ненормативные выкрики и жесты;
- несоблюдение дистанции и интервалов движения;
- частые перестроения;
- движение с дальним светом фар в нарушение ПДД;
- препятствие обгону;
- езду по тротуарам;
- проезд на красный свет;
- маневр обгона справа.

Список можно расширить, так как фактически агрессивным следует считать стиль вождения, создающий угрозу безопасности других участников движения.

При этом необходимо учитывать и положительный зарубежный опыт. В качестве наказания за агрессивное вождение законами разных стран предусмотрено: тюремное заключение; лишение водительской лицензии; передача экзамена по управлению автомобилем, а также прослушивание учебного курса по безопасному управлению транспортным средством и/или культуре поведения; денежные штрафы. В США серьезно относятся к проблеме агрессивной езды и считают, что такое вождение стало угрозой для безопасности всей страны. В Вашингтоне, например, у дорожной полиции есть специальное подразделение — ADAT (Aggressive Driving Apprehension Team) — команда задержания агрессивных водителей, прилагающая «активные усилия для нахождения и ареста водителей, которые ездят агрессивно». ADAT используют оснащенные видеокамерами служебные автомобили без специальной раскраски и опознавательных знаков. На наш взгляд, заслуживают внимания принимаемые меры по обеспечению безопасности дорожного движения в области ужесточения штрафных санкций к нарушителям Правил дорожного движения. Пример Беларуси и стран Балтии наглядно демонстрирует, что введение высоких ставок штрафов и неукоснительное их применение способны снизить число нарушений на 30–50%*.

* Епифанов Ю. А. Зарубежный опыт организации безопасности дорожного движения // Бизнес в законе. 2011. № 1. С. 152–154.

Д. В. Пивоваров

(Омская академия МВД России)

ЛИЧНЫЙ ДОСМОТР И ДОСМОТР ВЕЩЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ ПРИ ФИЗИЧЕСКОМ ЛИЦЕ, КАК МЕРА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ, ПРИМЕНЯЕМАЯ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ

Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, в соответствии со ст. 27.7 КоАП РФ, т. е. обследование вещей, проводимое без нарушения их конструктивной целостности, осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Данная обеспечительная мера существенно затрагивает честь и достоинство гражданина, а также оказывает сильное психическое воздействие на правонарушителя¹.

Некоторые авторы отождествляют личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, с уголовно-процессуальным личным обыском², проводимым в соответствии со ст. 184 УПК РФ. С нашей позиции, несмотря на ряд сходных признаков, данные меры следует различать.

Удачно, на наш взгляд, в УПК РФ изложены цели осуществления личного обыска: для «обнаружения и изъятия предметов и документов, могущих иметь значение для уголовного дела» (ч. 1 ст. 184).

В случае проведения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, могут быть обнаружены предметы и документы, которые могут иметь значение для дела об административном правонарушении. Считаем, что рассматриваемая мера применяется не только в целях обнаружения, но и для изъятия орудий, предметов и документов.

Полагаем, что такая формулировка приемлема и для административного законодательства. Предлагаем ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ после слов «осуществляются в случае необходимости в целях обнаружения» дополнить конструкцией: *«и изъятия орудий совершения либо предметов и документов, которые могут иметь значение для дела об административном правонарушении»*.

¹ Мягков А. В. Досмотр как мера административного принуждения, применяемая сотрудниками милиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2004. С. 3.

² См., напр.: Сеильханов М. Решения органов внутренних дел по применению административно-предупредительных мер : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 21–22 ; Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Гос-во и право. 1993. № 2. С. 48.

Интересна позиция Л. В. Смирнова. Он считает, что значительный пробел действующего законодательства — отсутствие нормативного закрепления права сотрудников полиции в необходимых случаях осуществлять досмотр одежды и вещей лиц, подозреваемых в совершении наиболее общественно опасных административных правонарушений, перед доставлением в орган внутренних дел в целях изъятия предметов, которые могут быть использованы для побега, нападения на представителя власти и др.³

Свою позицию автор аргументирует тем, что невыполнение данных мер может повлечь тяжкие последствия как для сотрудника полиции, так и для граждан. Таким образом подчеркивается важность обеспечения общественной и личной безопасности сотрудников полиции.

Соглашаясь с мнением Л. В. Смирнова, считаем целесообразным расширить цели применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, дополнить ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ словами: *«а также предметов, которые могут быть использованы для побега или нападения на представителя власти»*.

Порядок применения личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, достаточно полно отражен в законодательстве, но на практике в ходе реализации данной меры обеспечения производства возникают определенные затруднения⁴. Так, большинство граждан трепетно относится к личному досмотру, считая недопустимыми и противоправными действия сотрудников полиции, связанные со снятием верхней одежды и проверкой вещей, находящихся под ней, полагая, что подобные действия возможны только при проведении обыска. Сотрудники полиции придерживаются противоположной точки зрения. Этим обусловлены многочисленные конфликты между сотрудниками полиции и гражданами. В определенной степени уменьшению количества случаев необоснованного вторжения в сферу личных прав граждан будет способствовать массовое оснащение сотрудников полиции, осуществляющих досмотр, современными техническими средствами (например, портативными металлоискателями и газоанализаторами). Их использование позволит получать необходимые данные о наличии или отсутствии у правонарушителя оружия, взрывчатых веществ или наркотических средств без соприкосновения с лицом и его вещами, после чего производить тщательный досмотр таких лиц в целях изъятия у них указанных предметов. Однако сле-

³ Смирнов Л. В. Проблемы совершенствования правового регулирования деятельности милиции // Современное состояние российского законодательства и его систематизация : мат-лы «круглого стола» журнала «Государство и право» (23–24 сентября 1998 г. Тула). Москва–Тула, 1999. С. 199.

⁴ Пивоваров Д. В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемые сотрудниками полиции // Вестник Кыргызско-Российского славянского университета. 2013. Т. 13, № 9. С. 54–57.

дует понимать, что вряд ли возможно, чтобы все сотрудники полиции имели при себе такие приборы. К тому же орудие совершения или предмет административного правонарушения не всегда могут быть обнаружены с помощью приборов. Хотя применение таких технических средств, безусловно, будет способствовать личной безопасности сотрудников полиции.

В действовавшем ранее Кодексе РСФСР об административных правонарушениях⁵ рассматриваемая мера была сформулирована в ст. 243 и называлась «Личный досмотр и досмотр вещей и товаров», но ни определения досмотра, ни пределов допустимости данной меры там не содержалось. В настоящее время понятие личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, дано в ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ. Исходя из этого понятия, ключевым моментом осуществления указанной меры является сохранение конструктивной целостности вещей, нарушение которой неприемлемо. Не совсем ясно, что следует понимать под термином «конструктивная целостность». Законодатель определения не формулирует, а правоприменитель в ходе применения этой меры вынужден руководствоваться собственным пониманием «конструктивной целостности». Полагаем, необходимо дать четкое определение понятию «конструктивная целостность» и разъяснить, какие именно действия будут нарушать такую целостность, а какие нет.

Данный термин состоит из совокупности слов «конструкция» и «целостность». В русском языке под «конструкцией» понимается «строение, устройство, взаимное расположение частей»⁶. Целость — это «неповрежденное состояние, полная сохранность кого-, чего-либо», а целостный означает «обладающий внутренним единством, воспринимающийся как единое целое; цельный, единый»⁷. Анализ рассматриваемых определений позволяет сформулировать понятие конструктивной целостности как взаимного расположения частей, образующих полную сохранность и единое целое, исключающее повреждение такой конструкции. Под единым целым в этом случае следует понимать возможность возвращения досматриваемой вещи в первоначальное состояние. Из данного определения следует, что в ходе применения рассматриваемой меры запрещены действия, наносящие повреждения досматриваемых вещей. Например, недопустимо производить надрезы подкладки одежды в целях обнаружения орудий совершения либо предметов административного правонарушения. Такие действия не только нарушают конструктивную целостность вещи, но и наносят материальный ущерб ее владельцу.

⁵ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27, ст. 909.

⁶ Большой толковый словарь русского языка / гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб.—М., 2010. С. 451.

⁷ Там же. С. 1459–1460.

Считаем необходимым дополнить ч. 1 ст. 27.7 КоАП РФ следующим определением: *«под конструктивной целостностью следует понимать взаимное расположение частей вещи, образующих полную сохранность и единое целое, позволяющее вернуть досматриваемый объект в первоначальное состояние и исключающее повреждение такой конструкции»*.

Положительным нововведением, на наш взгляд, является возможность производства личного досмотра и досмотра вещей, находящихся при физическом лице, без присутствия понятых (ч. 4 ст. 27.7 КоАП РФ). При проведении досмотра без понятых существенно затрагиваются личные права и свободы лица, совершившего административное правонарушение, производство такого досмотра является шагом обоснованным и необходимым, так как это допустимо лишь в исключительных случаях и при наличии достаточных оснований полагать, что при физическом лице находятся оружие или иные предметы, используемые в качестве оружия. Достаточность таких оснований сотрудник полиции должен аргументировать, отразив их в протоколе досмотра или в служебных документах (например, в рапорте).

Указанное новшество, безусловно, будет способствовать целям обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности, безопасности самого сотрудника полиции, а также своевременному раскрытию преступлений и выявлению административных правонарушений.

М. В. Фарафонова

(Омская академия МВД России)

О ПОНЯТИИ, СОДЕРЖАНИИ И КЛАССИФИКАЦИИ МЕР АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРИНУЖДЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Вопросы административного принуждения неоднократно исследовались в теории административного права. До настоящего времени ученые так и не пришли к единому мнению относительно определения административного принуждения. Некоторые называют его административным, другие — административно-правовым. Одни рассматривают административное принуждение во взаимосвязи с административным правонарушением¹, иные считают, что такая связь вовсе не обязательна².

¹ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник для вузов. М., 2010. С. 214 ; Севрюгин В. Е. Проблемы административного права : учеб. пособие. Тюмень, 1994. С. 90 ; Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. М., 2009. С. 586–589 ; и др.

² Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. М., 2011. С. 198 ; Попугаев Ю. И. Административно-процессуальные меры, применяемые в связи с совершением правонарушения : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1991. С. 36 ; и др.

Объем мер административного принуждения существенно шире административных мер, применяемых в связи с совершением правонарушения. Например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 «О Федеральной противопожарной службе государственной противопожарной службы» (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 437) сотрудникам Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы предоставляется право ограничивать или запрещать доступ транспорта и пешеходов к местам пожаров и зонам чрезвычайных ситуаций³. Ограничение прав и свобод отдельных лиц в данном случае очевидно, необходимость такого рода деятельности не вызывает сомнений, поскольку позволяет предотвратить возможное наступление иных негативных последствий (повреждение имущества, гибель людей и т. д.).

Как отмечает А. И. Каплунов, «меры принуждения — это закрепленные законом способы, приемы и средства воздействия личного, имущественного и организационного характера, позволяющие заставить лицо исполнять юридические обязанности и соблюдать правовые запреты, и состоящие из правовых ограничений, лишений, обременений, ответных действий, влекущих наступление правового урона, причинение морального, материального и физического вреда»⁴. Полагаем, применение мер административного принуждения целесообразно как в связи с неправомерными действиями, так и в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Продолжающиеся дискуссии по определению понятия и содержания административного принуждения говорят о необходимости дальнейшего развития научного исследования по данной проблеме в теории административного права.

Отметим, что до настоящего времени в административно-правовой науке не сложилось общепринятого варианта классификации и систематизации мер административного принуждения. Критериями классификации в большинстве случаев служат цели применения мер административного принуждения и способ обеспечения правопорядка, но среди ведущих ученых нет единого мнения по этому вопросу⁵.

³ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2005. № 26, ст. 2649 ; 2014. № 21, ст. 2694.

⁴ *Каплунов А. И.* Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 20.

⁵ *Каплунов А. И.* О классификации мер государственного принуждения // *Гос-во и право*. 2006. № 3. С. 5–13 ; *Петров Г. И.* Советское административное право. Л., 1960. С. 299–301 ; *Веремеенко И. И.* Административно-правовые санкции. М., 1975. С. 70–71 ; и др.

Наиболее интересна и перспективна четырехзвенная система административных принуждений, которой придерживаются профессора А. П. Коренев, А. И. Каплунов и др.:

- 1) административно-предупредительные меры;
- 2) меры административного пресечения;
- 3) меры процессуального обеспечения;
- 4) меры административной ответственности или административные наказания⁶.

В данной классификации успешно совмещены полноценно составленные, но не преувеличенные группы мер, нет излишнего нагромождения конструкции системы. В новом КоАП РФ нашли свое отражение меры административной ответственности и меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. По мнению некоторых авторов, у такой системы имеются и определенные недостатки: одни и те же меры административного принуждения могут быть отнесены к мерам административного предупреждения, пресечения или административно-процессуального обеспечения⁷.

В системе мер административных принуждений меры, применяемые должностными лицами органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (далее — органы ГПН), не представлены широко, в отличие от мер, применяемых сотрудниками полиции.

Опираясь на указанную классификацию, определим меры принуждения, которые вправе применять органы ГПН.

Первую группу образуют меры, направленные на предупреждение совершения правонарушений или иных действий, посягающих на пожарную безопасность.

Наиболее интересна точка зрения А. П. Коренева о классификации мер административного предупреждения по целям применения, на основании чего выделяются две подгруппы мер административного предупреждения. К первой подгруппе относятся меры, применяемые в целях предотвращения угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных или вредных последствий⁸. В частности, в области пожарной безопасности должностные лица органов ГПН имеют право проводить противопожарную пропаганду и обучение населения мерам пожарной безопасности, ограничивать или запрещать доступ транспорта и

⁶ Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. М., 2000. Ч. 1. С. 218 ; Административное право : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 190.

⁷ Денисенко В. В., Позднышов А. Н., Михайлов А. А. Административная юрисдикция органов внутренних дел : учебник. М., 2002. С. 41.

⁸ Коренев А. П. Указ. соч. С. 219–220.

пешеходов к местам пожаров и зонам чрезвычайных ситуаций⁹. Ко второй подгруппе относятся меры, нацеленные на предупреждение правонарушений, им присуща четкая профилактическая направленность. Они применяются к лицам в целях предупреждения, недопущения совершения ими правонарушений. Такими мерами в области пожарной безопасности являются проверки по соблюдению требований пожарной безопасности. В случае обнаружения нарушений обязательных требований пожарной безопасности должностным лицом государственного пожарного надзора выдается организациям и гражданам предписание об устранении выявленных нарушений требований пожарной безопасности.

Следующая группа административно-правового принуждения — меры административного пресечения. Сущность административно-пресекательных мер заключается в прекращении противоправных действий, предотвращении наступления их вредных последствий, а также в создании условий для привлечения виновных лиц к ответственности.

Наиболее удачна, полагаем, классификация мер административного пресечения по способу воздействия на правонарушителя. Руководствуясь данным критерием, меры административного пресечения подразделяют на общие (обычные) и специальные (особые) путем выделения из числа мер административного пресечения специальной группы мер. Общие меры обладают признаками, свойственными всем мерам административного принуждения. Исходя из такой системы, к числу общих мер административного пресечения относят: доставление; привод; отстранение от управления транспортными средствами; задержание транспортного средства; требование о прекращении преступления или административного правонарушения. К применению общих мер пресечения органами ГПН относится вынесение предписания о выполнении обязательных требований пожарной безопасности и представление об устранении причин и условий, способствовавших совершению правонарушения.

По мнению Л. Л. Попова, отличие особых мер от обычных состоит в том, что они используются только тогда, «когда все иные возможные в конкретных условиях способы прекращения особо опасных противоправных действий исчерпаны и нет других средств обеспечить охрану правопорядка и безопасности граждан»¹⁰. Например, к специальной мере пресечения относится применение органами ГПН временного запрета деятельности в случае невыполнения ранее выданного предписания.

⁹ *О Федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы* : постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 : в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 мая 2014 г. № 437.

¹⁰ *Административное право* : учебник / под общ. ред. А. И. Каплунова. С. 198.

В третью группу мер принуждения включены меры административно-процессуального обеспечения. А. П. Корнев относит к мерам административно-процессуального обеспечения административно-процессуальное доставление и задержание, изъятие вещей и документов¹¹. Органы государственного пожарного надзора применяют не все меры административно-процессуального обеспечения, а лишь небольшой перечень: осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий и его процессуальное оформление; изъятие вещей и документов; арест товаров и иных вещей; составление протокола о временном запрете деятельности.

В четвертую группу входят административные наказания, которые представляют собою меры ответственности, применяемые в целях предупреждения совершения новых административных правонарушений как самим лицом, совершившим проступок, так и другими лицами. К компетенции органов государственного пожарного надзора относятся предупреждение и административный штраф, остальные виды административных наказаний в области пожарной безопасности назначаются судом, например административное приостановление деятельности.

Органы ГПН, являясь звеном системы государственных органов, наделены меньшими объемом полномочий, нежели полиция (в рамках административного принуждения), так как основная функция ГПН — осуществление надзора в области пожарной безопасности.

К. Д. Рыдченко,

кандидат юридических наук

(Воронежский институт МВД России)

ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО СТАТУСА ОБЩЕСТВЕННЫХ СОВЕТОВ ПРИ ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ КАК СУБЪЕКТА ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Общественный контроль — разновидность взаимоотношений между публичной властью и социумом, когда последний достигает определенного уровня развития, условно именуемого гражданским обществом. Высоким уровнем правовой культуры и правосознания представителей такой общности обусловлена необходимость возникновения дополнительных «каналов обратной связи» между государством и личностью, объединением граждан. Реагирование государственных институтов на высказываемые обществом замечания и предложения обеспечивает повышение уровня доверия населения к публичной администрации и оптимизацию системы государственного управ-

¹¹ Корнев А. П. Указ. соч. С. 220.

ления. Российской полиции, как никакому другому органу исполнительной власти, важны именно эти достижения.

Общественный контроль за деятельностью полиции — категория новая для российского права и для отечественной государственности в историческом масштабе. Никогда ранее процесс общественного контроля за деятельностью полиции так детально не был отражен в нормативных правовых актах, которые можно структурировать на следующие группы.

1. Конституционное законодательство (ст. ст. 30 и 32 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»¹).

2. Федеральное законодательство, содержащее несколько подгрупп. Центральное место занимает Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², отдельные положения которого дополняются федеральными законами от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»³, от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»⁴, от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»⁵. Особое место занимает отраслевое федеральное законодательство, регламентирующее специфику осуществления общественного контроля в определенной сфере или за определенным органом. Применительно к тематике настоящей работы таким нормативным документом является Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»⁶.

3. Подзаконные нормативные правовые акты. Указы Президента РФ от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»⁷, от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах»⁸ определяют порядок формирования и правовой статус общественных советов при органах внутренних дел.

Именно общественные советы при органах внутренних дел, на наш взгляд, имеют потенциал для того, чтобы стать наиболее квалифицированными и объективными субъектами общественного контроля за деятельностью полиции. Достижение этой цели потребует изменения статуса данного органа. Общественный совет при МВД России является совещательным органом и

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 1997. № 51, ст. 5712.

² Там же. 2014. № 30, ч. 1, ст. 4213.

³ Там же. 2005. № 15, ст. 1277.

⁴ Там же. 1995. № 21, ст. 1930.

⁵ Там же. 1996. № 3, ст. 145.

⁶ Там же. 2011. № 7, ст. 900.

⁷ Там же. № 31, ст. 4712.

⁸ Там же. № 22, ст. 3154.

образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан Российской Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей для решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел РФ, в том числе полиции.

Значительный пласт нормативного материала, регламентирующего деятельность общественных советов при органах внутренних дел России, образуют ведомственные акты МВД России. Среди них приказы МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации»⁹, от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении порядка присутствия членов Общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан»¹⁰. Особого внимания заслуживает приказ МВД России от 17 ноября 2008 г. № 994 «О Координационном центре МВД России по вопросам деятельности общественных советов»¹¹, который определяет правовой статус экспертно-консультативного органа, обеспечивающего взаимодействие органов внутренних дел с общественными советами.

Определенный нормативный материал в рассматриваемой сфере накапливается и на уровне территориальных органов внутренних дел субъектов Российской Федерации. Примером такого правового акта может быть приказ ГУ МВД России по Московской области от 29 августа 2011 г. № 524 «Об утверждении Положения об Общественном совете при ГУ МВД России по Московской области»¹².

Оптимальная процедура формирования общественных советов при органах внутренних дел, на наш взгляд, должна основываться на пропорциональном представительстве «государственного лобби» — членов совета, приглашенных руководителем ОВД, независимых общественных деятелей. Баланс представительства следует заимствовать из Федерального закона «Об Общественной палате Российской Федерации» и определить как треть государственного представительства на две трети общественного.

Нами предлагается следующая процедура формирования Общественного совета при МВД России. Не менее чем за два месяца до истечения полномочий действующего общественного совета министр внутренних дел РФ дает указание разместить в СМИ и сети Интернет информацию о предстоящем

⁹ Документ опубликован не был.

¹⁰ *Рос. газета*. 2011. 26 окт.

¹¹ Документ опубликован не был.

¹² Документ опубликован не был.

формировании нового совета, приглашая кандидатов для подачи заявок на участие в конкурсе. Процедуру регистрации кандидатов, на наш взгляд, следует производить в автоматизированном режиме через сеть Интернет, предусмотрев получение кандидатом справки-уведомления о принятии его заявки. По истечении 15 дней с момента размещения информации формируется единый список кандидатов в члены Общественного совета. Этот список передается в Управление информации и общественных связей МВД России, которое в течение 10 дней проверяет кандидатов на наличие обстоятельств, не позволяющих (в соответствии с п. 4 Указа Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668) гражданину быть членом общественного совета. После список представляется министру внутренних дел РФ, который в течение 5 дней своими правами вводит в состав Общественного совета при МВД России 11 членов. Далее список попадает в Общественную палату РФ, члены которой знакомятся с информацией о кандидатах и в течение 10 дней путем голосования избирают еще 22 члена общественного совета. Состав Общественного совета при МВД России следует ограничить 33 членами, три из которых большинством голосов избираются председателем, заместителем председателя и секретарем совета.

Формирование региональных и районных советов следует, на наш взгляд, организовать аналогичным образом. При этом решение о включении в состав совета трети членов принимает руководитель ОВД соответствующего уровня единолично, а двух третей — общественный совет при вышестоящем ОВД коллегиально. Предложенный алгоритм формирования общественных советов при ОВД России предусматривает от полутора до двух месяцев, в связи с чем считаем нерациональным установление двухлетнего срока полномочий общественного совета. Полагаем, этот срок должен составлять не менее пяти лет.

Исследование состава общественных советов при МВД, ГУ МВД и УМВД по субъектам РФ продемонстрировало значительный разброс по количеству их членов. Так, в состав Общественного совета при ГУ МВД по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области входят 59 человек, а в состав Общественного совета при Республике Северная Осетия — Алания и Калининградской области — 7 человек, среднеарифметический состав регионального общественного совета по России — 22 человека. Полагаем, следует установить рамки численности действительных членов общественных советов при территориальных органах внутренних дел, соотнеся их с численностью населения, проживающего на этой территории. Проведенная в 2010 г. перепись населения позволяет достаточно точно определить численный лимит, который, на наш взгляд, может составлять 9, 15, 21, 27 или 33 вакантных места. Установление лимита численного состава действительных членов не нацелено на ограничение доступа граждан к работе общественного совета, так как не умаляет предоставленное (в соответствии со ст. 12 Регламента Общественной

палаты при МВД России от 20 января 2012 г.¹³) право приглашать на заседания общественного совета представителей государственных органов, общественных объединений и иных организаций, научных учреждений, экспертов и других специалистов для представления необходимых сведений и информации по вопросам, рассматриваемым общественным советом.

Высказанные предложения позволят обеспечить объективность общественного контроля за деятельностью полиции, гарантировав квалифицированное представительство в его составе делегатов от гражданского общества.

В. И. Сургутсков,

кандидат юридических наук,

А. В. Самойлов,

кандидат юридических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

ПОНЯТИЕ И СУБЪЕКТЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ

Необходимым условием эффективного функционирования полиции являются партнерское взаимодействие с институтами гражданского общества, доверие граждан.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закрепил основополагающие принципы полицейской деятельности — открытость и публичность, общественное доверие и поддержку граждан, взаимодействие и сотрудничество.

Партнерские отношения немыслимы без объективной оценки качества работы полиции и контроля за ней со стороны общества. В связи с этим полиция обязана регулярно публично информировать граждан о своей деятельности, в том числе отчитываться перед ними.

Правовое регулирование общественного контроля за полицейской деятельностью включает в себя (помимо Федерального закона «О полиции») нормативные правовые акты различного уровня. В первую очередь к ним следует отнести федеральные законы от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принуди-

¹³ Регламент Общественной палаты при МВД России : утв. Председателем Общественного совета при МВД России 20 января 2012 г. : согласован с Министром внутренних дел РФ 2 февраля 2012 г. URL: http://www.mvd.ru/mvd/soviet/regulations/show_101547 (дата обращения: 20.08.2012).

тельного содержания», от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

Вторую группу норм в исследуемой сфере представляют указы Президента РФ от 23 мая 2011 г. № 668 «Об общественных советах при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах», от 28 июля 2011 г. № 1027 «Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации».

Наиболее многочисленную группу нормативных правовых актов составляют приказы МВД России от 6 марта 2009 г. № 196 «О порядке посещения мест принудительного содержания территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации членами общественных наблюдательных комиссий», от 30 августа 2011 г. № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России», от 31 августа 2011 г. № 988 «Об утверждении Порядка присутствия членов общественных советов при Министерстве внутренних дел Российской Федерации и его территориальных органах при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан» и др.

Вероятность превышения полномочий должностных лиц полиции велика, поскольку в правоприменительной практике полиции нередко происходит ограничение прав и свобод граждан. Это требует адекватной оценки и должного реагирования со стороны гражданского общества.

Отметим, что общественный контроль за деятельностью государственных органов (и в том числе полиции) в настоящее время представляет собою зарождающийся институт в системе административного права.

Анализ норм Федерального закона «О полиции», призванных регулировать общественные отношения между контролирующим общественным органом и полицией, позволяет говорить о более тщательной детализации процедур в рамках общественного контроля, которые целесообразно закрепить в отдельном нормативном акте — Федеральном законе «Об общественном контроле за деятельностью полиции». Принятие этого важного нормативного правового акта, направленного на повышение общественного доверия и поддержки граждан, обусловлено задачами деятельности полиции, их социальным предназначением.

В законе должны быть названы предмет, цели, задачи и принципы контроля, полномочия его субъектов, пределы их вмешательства в деятельность полиции, формы контроля и их непосредственное осуществление через описание стадий, этапов и действий контролирующих общественных органов, строгую регламентацию сроков проведения проверок и видов принимаемых ими решений.

Общественный контроль за деятельностью полиции можно понимать и как организованное наблюдение, осуществляемое в установленной правовой

форме невластными субъектами посредством общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых полицейских актов и принимаемых решений в целях обеспечения общественной безопасности. Организующий характер этой деятельности обуславливает наличие правосубъектности органов контроля, четко сформулированных целей и задач, а также принципов, от успешной реализации которых зависят результаты общественного контроля.

Основная цель общественного контроля за деятельностью полиции — обеспечение реализации и защиты прав, свобод человека и гражданина, законных интересов общественных объединений и организаций; учет общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан и организаций при принятии решений; общественная оценка деятельности полиции.

Достижение указанных целей невозможно без реализации задач общественного контроля, к которым следует отнести:

- вовлечение граждан в процесс оценки работы полиции, положительное воздействие на ее деятельность, повышение уровня доверия населения к деятельности полиции, а также обеспечение тесного взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;

- обеспечение прозрачности и открытости деятельности полиции;

- формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению сотрудников полиции;

- повышение не только эффективности деятельности полиции, но и доверия самой полиции к инициативам общественности, механизмам общественного контроля.

Общественный контроль за деятельностью полиции можно рассматривать и как систему обладающих правосубъектностью и определенных в законе негосударственных (немунципальных) контролирующих субъектов.

В науке административного права принято подразделять невластных субъектов правоотношений в сфере государственного управления на индивидуальных и коллективных. В соответствии со ст. 50 Федерального закона «О полиции» общественный контроль за ее деятельностью осуществляют непосредственно граждане, общественные объединения, а также Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

К индивидуальным субъектам общественного контроля относятся граждане Российской Федерации. Они вправе участвовать в осуществлении общественного контроля как лично, так и в составе общественных объединений и иных негосударственных некоммерческих организаций. Право граждан обращаться в государственные органы лично, направлять индивидуальные и коллективные обращения закреплено в ст. 33 Конституции РФ. Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ регулируются правоотношения, связанные с реализацией этого конституционного права, устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан.

Формой контроля граждан за деятельностью полиции, реализующей принципы открытости и публичности, создающей условия для получения достоверной информации о деятельности полиции, являются регулярные отчеты должностных лиц полиции перед населением, в первую очередь — участковых уполномоченных полиции. Еще одна форма общественного контроля за деятельностью сотрудников полиции — участие граждан в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Несение службы совместно с представителями общественности, которые имеют возможность наблюдать за деятельностью полиции и оценивать ее, дисциплинирует сотрудников, побуждает их добросовестно исполнять служебные обязанности, не допускать нарушений.

Коллективные субъекты: общественные объединения, Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, формируемые при МВД России и его территориальных органах.

Общественные объединения и иные негосударственные некоммерческие организации могут быть организаторами таких видов общественного контроля, как общественный мониторинг и общественное обсуждение, они принимают участие в осуществлении общественного контроля и в других формах, предусмотренных действующим законодательством.

При осуществлении контроля за деятельностью полиции Общественная палата РФ вправе проводить гражданские форумы, слушания и иные мероприятия, давать заключения о нарушениях законодательства Российской Федерации, проводить экспертизу законопроектов и проектов подзаконных нормативных правовых актов, приглашать руководителей МВД России на пленарные заседания Общественной палаты, направлять членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегии МВД России, направлять запросы Общественной палаты в МВД России по вопросам деятельности полиции, участвовать (в соответствии с законодательством Российской Федерации) в формировании общественных наблюдательных комиссий, в приостановлении и прекращении их деятельности, в наделении полномочиями и прекращении полномочий членов общественной наблюдательной комиссии.

Еще одна группа субъектов, наделенных правом осуществления общественного контроля за деятельностью полиции, — общественные советы при МВД России и его территориальных органах.

Общественный совет для выполнения возложенных на него задач имеет право запрашивать информацию о деятельности органов внутренних дел, заслушивать информацию должностных лиц МВД России и его территориальных органов о деятельности по противодействию преступности, охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, вносить предложения по совершенствованию деятельности органов внутренних дел, принимать участие в работе аттестационных комиссий органов внутренних

дел и конкурсных комиссий по замещению вакантных должностей сотрудников органов внутренних дел, оказывать содействие сотрудникам органов внутренних дел в защите их прав и законных интересов.

Реализуя контрольные полномочия, члены общественных советов имеют право посещать без специального разрешения помещения, занимаемые органами внутренних дел, места принудительного содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступления, задержанных лиц и лиц, подвергнутых административному аресту, знакомиться с обращениями граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов сотрудниками органов внутренних дел, ходатайствовать перед должностными лицами МВД России о проведении проверок соблюдения сотрудниками органов внутренних дел прав, свобод и законных интересов граждан, участвовать в работе совещаний, проводимых органами внутренних дел, присутствовать при проведении должностными лицами органов внутренних дел личного приема граждан.

В научной литературе в качестве одной из проблем общественного контроля указывается отсутствие механизма привлечения к юридической ответственности за воспрепятствование его осуществлению. Административная ответственность (в соответствии со ст. 19.32 КоАП РФ) предусмотрена только за нарушение законодательства об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. На наш взгляд, с разрешением данного вопроса не стоит торопиться. При наличии достаточного объема материальных норм в области общественного контроля нормы, призванные их реализовывать, еще только начинают формироваться. Принятие норм об ответственности за нарушение законодательства об общественном контроле вызовет существенные трудности у работников прокуратуры, которым придется строить доказательственную базу в условиях реально существующей правовой неопределенности.

В процессе осуществления общественного контроля полиция информируется о недостатках, упущениях, нарушениях в своей работе, о мнении населения о ее деятельности. Общественный контроль необходим для установления реальной картины степени защищенности граждан от противоправных посягательств.

Общественное мнение, в той или иной степени всегда влияющее на деятельность органов власти, признается одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции.

Своевременное реагирование полицией на замечания и предложения, связанные с ее деятельностью, поступающие от субъектов общественного контроля, способствует устранению выявленных недостатков и нарушений, предупреждению их негативных последствий, повышению ответственности сотрудников полиции.

К. И. Лавринович

(Санкт-Петербургский университет МВД России)

ПОЛИЦИЯ КАК ЧАСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕХАНИЗМА ФИНЛЯНДСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Согласно отчетам «Глобальная конкурентоспособность» Всемирного экономического форума, Финляндия занимает первое место среди 144 государств по показателю «Надежность полицейских служб», который последние два года достигает отметки в 6,7 пункта¹. Отметим, что данный показатель варьируется в зависимости от того, в какой степени можно положиться на полицейские службы в вопросах обеспечения законности и правопорядка. Отметка в 1 пункт означает, что на полицию нельзя положиться, если отметка в 7 пунктов — на полицию можно положиться полностью. Показатель «Надежность полицейских служб» Российской Федерации (согласно последнему отчету на 2015–2016 гг.) составляет 3,2 пункта, что соответствует 113 месту². Изучение процессов формирования, развития и функционирования полицейской системы Финляндской Республики (как части государственного механизма, ее взаимодействия с институтами гражданского общества по поддержанию правопорядка) позволяет выделить положительный опыт, который целесообразно накапливать и учитывать при решении проблем, возникающих в российской национальной полицейской системе.

В юридической литературе под государственным механизмом понимают систему институтов, объединенных структурными и функциональными связями, их деятельность направлена на достижение целей и решение задач, определяемых системой функций государства. Основная цель деятельности полиции — создание условий для реализации прав человека, гарантированных системой правосудия и общественным порядком³.

Полицейская система Финляндской Республики относится к централизованным типам национальных полицейских систем. МВД Финляндской Республики — основное правоохранительное ведомство⁴, осуществляющее об-

¹ Официальный сайт “World Economic Forum”. URL: http://www3.weforum.org/docs/gcr/2015-2016/Global_Competitiveness_Report_2015-2016.pdf (дата обращения: 15.10.2015).

² Там же. URL: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf (дата обращения: 15.10.2015).

³ Нишник Н. С. Полицейская система — структурно-функциональный элемент правоохранительной системы государства // 210 лет МВД России: история и современность : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. (21 сентября 2012 г.) : в 2 ч. СПб., 2013. Ч. 1. С. 11–12.

⁴ Официальный сайт “Police of Finland”. URL: https://www.poliisi.fi/prime101/prime101.aspx/1/0/finnish_police_27029 (дата обращения: 15.10.2015).

щее руководство, финансирование и планирование оперативно-служебной деятельности полиции государства⁵. К компетенции комиссара национальной полиции, который является и руководителем соответствующего департамента в составе Министерства внутренних дел Финляндской Республики, относятся и оперативное руководство всеми подразделениями полиции Финляндии, разработка национальной стратегии борьбы с преступностью и обеспечение основных условий для эффективного функционирования полиции. Одна из важных составляющих полномочий комиссара — участие в пересмотре законодательства и экспертизе вопросов, касающихся внутренней безопасности государства. Вопросы международного сотрудничества с правоохранительными органами иностранных государств также находятся в его ведении.

Во главе полицейской системы Финляндии стоит полицейский департамент, которому подчиняются:

- общенациональные полицейские подразделения: национальное бюро расследований, национальная дорожная полиция и полиция безопасности;

- другие подразделения: полицейский технический центр и полицейское агентство по управлению информационными технологиями;

- провинциальные управления полиции, возглавляемые главным инспектором полиции;

- местная полиция, включающая полицейские департаменты муниципальных и сельских полицейских округов, а также полицейский департамент Аландских островов, который, исходя из особого демилитаризованного характера самой территории островов, обладает определенной автономией;

- Полицейский университетский колледж;

- Полицейский департамент города Хельсинки.

Основная цель деятельности полиции — создание условий для реализации прав человека, гарантированных системой правосудия и общественным порядком⁶. Данное утверждение верно и в рамках функционирования национальной полицейской системы Финляндской Республики.

Функции финского государства находят свое отражение в долгосрочных национальных стратегических планах, которые формируются и в области полицейской деятельности, ставят цели и определяют механизмы по их достижению. Одним из таких документов является Стратегия профилактической деятельности полиции на 2014–2018 годы, одобренная Полицейским департаментом МВД Финляндской Республики. Обязанность по реализации настоя-

⁵ Князев В. В., Сазонова И. Н. Полицейские системы зарубежных государств : учеб. пособие : в 3 ч. М., 2006. Ч. 3. С. 28.

⁶ Нишник Н. С., Ахмедов Ч. Н. Правоохранительная система как субъект обеспечения безопасности личности, общества и государства // Международное сообщество и глобализация угроз безопасности : сб. науч. докладов : в 3 ч. Н. Новгород, 2008. Ч. 1. С. 246–269.

щей стратегии возложена на Национальный совет полиции. Все полицейские департаменты и национальные полицейские подразделения должны разрабатывать свои планы профилактических действий.

В качестве одного из способов повышения эффективности государства в сфере обеспечения правопорядка можно назвать придание полиции предельно открытого и социально ориентированного характера, что возможно достигнуть путем повышения уровня эффективности функционирования механизма взаимодействия полиции с институтами гражданского общества⁷.

Правоохранительная функция финского государства, реализуемая и через полицейские органы, закреплена в ст. 1 Закона о полиции Финляндской Республики в виде обязанностей, которые определены как обеспечение верховенства закона; поддержание общественного порядка и безопасности, предотвращение, выявление и расследование преступлений и предоставление дел в прокуратуру для рассмотрения обвинения. В Законе отмечено, что полиция в своей работе по обеспечению безопасности сотрудничает с другими государственными органами, социальными институтами (общинами) и жителями, которые все вместе участвуют в международном сотрудничестве в рамках своей компетенции. Данная норма закрепляет возможность двустороннего взаимодействия полиции и гражданского общества по поддержанию национальной безопасности и правопорядка на законодательном уровне, что является отражением существующей действительности: выполнение правоохранительной функции государства невозможно лишь государственными органами без взаимодействия с институтами гражданского общества.

В отчете Полиции Финляндии за 2014 г. отдельно отмечена роль общественной полицейской деятельности, которая нацелена на построение прочных мостов между полицией и другими заинтересованными сообществами. Поскольку в настоящее время большинство людей живет в густонаселенных центрах, уровень общественного контроля значительно снизился. Полиция Финляндии отреагировала на снижение данного вида контроля и запустила программу общественной полицейской деятельности как превентивной меры, в том числе через социальные сети. Полиция имеет связь посредством сетей со множеством компаний, службами социального обеспечения, организациями по делам молодежи и жителями обслуживаемых территорий. Обмен информацией в рамках сетей дает возможность раннего вмешательства, помогает предотвратить социальную изолированность различных слоев общества. В работе полицейского важно находиться среди людей. В современ-

⁷ Нижник Н. С., Меньшикова Н. С. Государственные органы и институты гражданского общества: формирование модели партнерских взаимоотношений по реализации правоохранительной функции Российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(36). С. 62–63.

ном мире социальные сети — это то место, где люди встречаются и общаются между собой. Присутствие полиции в социальных сетях формирует состояние безопасности и защищенности в обществе, помогает предотвращать преступления, убирает барьеры между полицией и обществом, мешающие взаимодействию⁸. Большинство институтов гражданского общества и жителей страны обмениваются информацией посредством различных сетей, в том числе социальных, поэтому в Финляндии полицейская активность в сети стала стандартным видом деятельности, осуществляемой в рамках всех целей, стоящих перед полицией.

Финская полицейская система как часть государственного механизма не только гибко реагирует на изменения оперативной обстановки в стране и на ситуацию в мире (в связи с новыми угрозами криминального характера)⁹, но и формирует новые формы и методы осуществления своих функций, делая акцент на том, что невозможно достигнуть правопорядка в стране, опираясь лишь на свои подразделения и службы, не уделяя должного внимания механизму двустороннего взаимодействия полиции и институтов гражданского общества.

Н. С. Нижник,

доктор юридических наук, профессор

(Санкт-Петербургский университет МВД России),

С. Ю. Дергилева

(Белгородский юридический институт МВД России им. И. Д. Путилина)

ОТ ПОЛИЦЕЙСКОГО ГОСУДАРСТВА К ПРАВОВОМУ:

А. И. ЕЛИСТРАТОВ О ЗАКОНОМЕРНОСТЯХ ЭВОЛЮЦИИ

ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВЫХ СИСТЕМ

Формирование новых подходов к фундаментальным проблемам правовой теории без учета творческого наследия видных российских юристов конца XIX—XX вв. невозможно. К числу выдающихся отечественных ученых того периода относится и Аркадий Иванович Елистратов (1872–1955). Имя его было популярно в среде научной общественности на рубеже XIX—XX вв., а в советское время незаслуженно забыто, но в начале XXI в. фамилия этого ученого вновь начала появляться на страницах учебников, научных статей и энциклопедической литературы. Теоретическое наследие А. И. Елистратова дает возможность оценить его как выдающегося государствоведа, профессо-

⁸ Официальный сайт “Police of Finland”. URL: https://www.poliisi.fi/about_the_police/annual_report (дата обращения: 15.10.2015).

⁹ Князев В. В., Сазонова И. Н. Указ. соч. Ч. 3. С. 43.

ра полицейского права, с чьим именем связан закат российской полицейистики, как основателя новой отрасли российского права — административного, как ученого, обосновавшего необходимость создания комплексной теории государственного управления¹.

Рассматривая *сущность полицейского государства*, А. И. Елистратов уточнял, что греки под словом *politeia* понимали городское дело. У римлян была вербальная конструкция *respublica* — дело общественное. «По своему происхождению “полиция” и “республика” ближе, чем родные сестры, это просто разные названия для одного и того же предмета», — подчеркивал А. И. Елистратов². Однако в эпоху абсолютизма смысл понятия «полиция» претерпел существенную трансформацию: полиция стала пониматься исключительно как деятельность органов государства, а полицейская деятельность — как результат стремления власти принудительно облагодетельствовать своих «незрелых» подданных³. Утверждение, что «народу, как больному ребенку, следует указывать, что он должен есть и что он должен пить», распространенное в абсолютистских государствах Европы, свидетельствовало, что власть в полицейской деятельности выступала по отношению к населению в роли опекуна⁴. Принимая во внимание, что в условиях тотальной полицейской опеки подданные существовали как обезличенный объект, от которого требовалось безусловное подчинение власти, А. И. Елистратов подвергал сомнению существование в полицейском государстве права.

Только рост самосознания индивидов, которым «пеленки полицейской опеки» стали тесными, может послужить основой перехода от государства полицейского к правовому⁵. «Полицейское государство уступает свое место правовому государству, в котором каждому гражданину предоставляется определенная сфера личной свободы»⁶.

¹ Нижник Н. С., Дергилева С. Ю. Государство и право в теоретическом наследии А. И. Елистратова // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 2(62). С. 66–67.

² Елистратов А. И. Учебник русского административного права. М., 1910. Вып. I. С. 14.

³ Нижник Н. С. Полицейская система как элемент правоохранительной системы современного государства // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (19–20 сентября 2013 г.) / под общ. ред. В. А. Сосова. Краснодар, 2013. С. 6–8.

⁴ Елистратов А. И. Основные начала административного права. М., 1914. С. 12–13.

⁵ Елистратов А. И. Очерк административного права. М., 1922. С. 39.

⁶ Елистратов А. И. Очерк государственного права (Конституционное право). М., 1915. С. 23.

Противопоставляя государству полицейскому правовое, А. И. Елистратов разработал оригинальную *концепцию правового государства*, ее основные положения заключались в следующем:

а) правовое государство представляет собою «реальную совокупность» индивидов, которые находятся в устойчивом соподчинении, основанном на действующем законе;

б) важнейший признак правового государства — верховная государственная власть, которая подчиняется праву, выражает общественный интерес и постепенно преобразуется в социальную или служебную власть;

в) неотъемлемое свойство правового государства — верховенство (или суверенитет) права, которое исторически приходит на смену суверенитету монарха, вследствие чего индивид освобождается от опеки государства и его личная автономия (самостоятельность) получает безусловную признательность⁷.

Признание «непреодолимой ценности человека», «идея человеческого достоинства, возвышающаяся над условными и преходящими ценностями обладания и господства», послужила «одухотворяющей идеей» правовых конструкций А. И. Елистратова. *Идея автономной личности* выступает как доминирующая детерминанта теории государственного управления А. И. Елистратова. В правовом государстве положение индивида, по мнению А. И. Елистратова, определяется:

а) свойством государственной власти, подчиненной праву и регулирующей систему взаимного соподчинения людей;

б) степенью развития самоуправления и привлечением его органов к выполнению задач государства;

в) приобретением государственной деятельностью характера общественного служения и свойства обязательной общественной миссии;

г) превращением в правовом государстве, основанном на идее общественного служения, всех отраслей государственного управления в публичные службы, субъектами которых становятся должностные лица, находящиеся с гражданами государства «на общей юридической плоскости»⁸.

Центральное место в теоретическом наследии А. И. Елистратова занимает *концепция публично-правовых отношений*. Она явилась основой административно-правовой доктрины, в рамках которой А. И. Елистратов утверждал, что «учение о правоотношениях, которые возникают между людьми в области государственного управления» — наука административного права. Публично-правовые отношения «могут возникать при осуществлении обязательных общественных миссий между служащими и гражданами, между са-

⁷ Там же. С. 2, 6–7, 15.

⁸ *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. С. 2–3, 27, 36–37, 61.

ими служащими и гражданами»⁹. Наука административного права, будучи историческим преемником науки полицейского права, по утверждению А. И. Елистратова, должна использовать все достижения последней, творчески их переработав с учетом того, что предметом науки административного права является не административная деятельность, как это имело место в науке полицейского права, а складывающаяся на основе этой деятельности система правоотношений.

Анализ концепции публично-правовых отношений А. И. Елистратова приводит исследователей к выводу о выдающемся вкладе ученого в переход российского правоведения от полицейского права к праву административно-му, в оформлении административного права как самостоятельной науки. Именно в работе А. И. Елистратова «Основные начала административного права» впервые в российской юридической науке административно-правовой материал был изложен в соответствии с институциональной системой права; субъекты административного права, объекты административных правоотношений и формы административной деятельности получили характеристику как административно-правовые институты.

Доминирующим правоотношением в административно-правовой действительности А. И. Елистратов считал правоотношение, субъектами которого являются *должностное лицо и гражданин*. Отношения между правящими и управляемыми, не урегулированные правом, А. И. Елистратов называл властеотношениями. Именно в формах перехода от системы властеотношений к системе правоотношений, считал А. И. Елистратов, и осуществляется превращение полицейского права в административное¹⁰. Правоотношение, субъектами которого выступают должностное лицо и гражданин, является историческим, имеющим субъектов-предшественников в лицах чиновника-бюрократа и обывателя. Однако по мере того, как основой деятельности должностного лица становится закон, а гражданин наделяется правами (в том числе по отношению к должностному лицу), происходит изменение связей должностного лица и гражданина. В правовом государстве, по мнению А. И. Елистратова, между должностным лицом и гражданином устанавливается не столько вертикальная, сколько горизонтальная связь. «Одинаковое подчинение закону и суду, — подчеркивал А. И. Елистратов, — ставит должностных лиц и граждан на общую юридическую плоскость. Должностное лицо может быть наделено большими правами, нежели гражданин, но перед законом они становятся принципиально равноправными»¹¹. Учение о правоотношении должност-

⁹ Там же. С. 41.

¹⁰ Там же. С. 85.

¹¹ *Елистратов А. И.* Должностное лицо и гражданин // Вопросы административного права / под ред. проф. А. И. Елистратова. М., 1916. Кн. I. С. 79–80.

ного лица и гражданина нашло отражение во всех учебниках А. И. Елистратова по административному праву и в современных учениях о законности¹².

Способом обеспечения законности в области государственного управления в учении А. И. Елистратова о должностном лице и гражданине служит *институт административной юстиции*, т. е. судебного обжалования актов государственного управления. Сущность административной юстиции А. И. Елистратов видел в судебном характере обжалования гражданином решений должностного лица. Если публичный порядок или права гражданина были нарушены должностным лицом, то гражданин, по убеждению А. И. Елистратова, должен иметь право на подачу административного иска¹³. Елистратов не был пионером в постановке вопроса таким образом: институт административной юстиции уже имел место в политико-правовых системах зарубежных государств, однако в России это была новелла. Для определения оптимальной модели механизма обеспечения законности актов государственного управления в Российской империи А. И. Елистратов провел сравнительный анализ института административной юстиции в государствах Западной Европы. Отметив отсутствие в России института судебного обжалования актов управления и необходимость кардинального реформирования Правительствующего Сената, А. И. Елистратов сформулировал требования к организации административной юстиции¹⁴. Его идеи нашли развитие в годы советской власти. Организационные требования к построению административной юстиции в Советском государстве и определение основного права административного суда (отмена противозаконного акта управления) были учтены в проекте организации административной юстиции (Положение о Верховном административном суде и об областных и губернских судах Республики)¹⁵, разработанном в 1921 г. при участии А. И. Елистратова. Проект вошел в первоначальные редакции проектов советских административных кодексов, но мысль о создании системы административных судов была оставлена законодателем вплоть до постсоветского периода российской истории. В современных условиях преобразования судебной системы Российской Федерации она вновь обретает актуальность и востребованность.

Проанализировав взаимоотношения органов государственной власти и граждан в советской России, обнаружив тенденцию расширения сферы усмотрения администрации, что обосновывалось и оправдывалось управлени-

¹² Ниженник Н. С. Социюридический феномен «законность» в условиях диалога научных парадигм в современной юриспруденции // Проблемы права. 2012. № 3. С. 226–231.

¹³ Елистратов А. И. Основные начала административного права. С. 301–302.

¹⁴ Там же. С. 302–303, 307.

¹⁵ Елистратов А. И. Об утверждении законности в советском строительстве // Советское право. 1922. № 1. С. 131–134.

ем во имя общего блага¹⁶, А. И. Елистратов пришел к выводу: государственная власть не является социально-служебным орудием в руках подвластных, а государственное управление не адекватно идее общественного служения¹⁷.

Признавая за органами государственной власти в правоотношениях с гражданами (и союзами) их привилегированное положение, А. И. Елистратов особое внимание обращал на право личной (гражданской) свободы, которое заставляет администрацию воздерживаться от совершения действий, нарушающих эту свободу. А. И. Елистратов определил круг свобод, обеспечивающих устойчивость правового статуса личности, сгруппировав их в соответствии с интересами телесной неприкосновенности и духовной самостоятельности человека (право личной неприкосновенности, право передвижения граждан, право духовной самостоятельности, основные экономические права, право союзов и собраний и право профессиональных объединений)¹⁸. Публично-правовой гарантией защиты прав и свобод личности должна выступать административная юстиция.

Советское государство А. И. Елистратов рассматривал как правовое государство с сохранившимися отдельными элементами государства полицейского. В Советском государстве, считал А. И. Елистратов, отступления от общих принципов законности заменялись свободным усмотрением, основанным на принципе целесообразности. Права и свободы личности приносились в жертву коллективу, отсутствовали судебные гарантии субъективных публичных прав граждан. Для установления режима законности в Советском государстве А. И. Елистратов предлагал использовать разработанные им ранее конструкции и категории. Идеи А. И. Елистратова стали объектом критики со стороны его современников, послужили одной из причин отстранения его от преподавательской и научной деятельности.

В духе правового нигилизма в январе 1931 г. состоялся Первый Всесоюзный съезд марксистов-государственников, фактически утвердивший идеи примата политики над правом, необходимости борьбы с буржуазно-юридическим мировоззрением и попытками применить буржуазный формально-юридический метод к государству пролетарской диктатуры и советскому праву. Съезд обусловил ликвидацию административного права как научной отрасли знания. Учебная дисциплина «Административное право» была повторно исключена из учебных планов подготовки юристов, научные исследования по административному праву свернуты, кафедры административного права на юридических факультетах вузов страны закрыты, а преподавание курса адми-

¹⁶ Нижник Н. С., Дергилева С. Ю., Геворкян Д. С. Философия эвдемонизма как концептуальная основа теории и практики полицейского государства // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3(63). С. 241–242.

¹⁷ Елистратов А. И. Очерк административного права. С. 29.

¹⁸ Там же. С. 118.

нистративного права прекращено. Ученые-административисты, культурные и научные корни которых уходили в царскую Россию (в том числе и А. И. Елистратов), были лишены возможности преподавать и заниматься наукой.

Обращение исследователей XXI в. к теоретическому наследию А. И. Елистратова дает основание утверждать, что:

— государствовед А. И. Елистратов сумел определить круг важнейших вопросов государственно-правового развития России и предпринял попытку их разрешения;

— административист А. И. Елистратов смог четко и обоснованно выделить круг прав и свобод личности, борьба за закрепление которых требовала уступок власти;

— А. И. Елистратов, значительно обогнав свое время, сформулировал предложения о реорганизации административного права в общую теорию социалистического управления.

Завершение перехода от науки полицейского права к науке административного права, замена термина «полицейское право» новым — «административное право», определение предмета науки административного права как учения о публично-правовых отношениях, складывающихся в области государственного управления, совершенные А. И. Елистратовым, предопределили его вклад в юридическую науку.

Труды А. И. Елистратова являются тем научным потенциалом, который может способствовать определению ориентиров государственно-правового развития современного государства, а также развитию современной юридической науки в направлении утверждения приоритета прав личности и признания их ведущей роли в модернизации правовой системы государства.

Ж. Д. Яценко

(Омская академия МВД России)

ВОПРОСЫ ОТБОРА КАНДИДАТОВ НА СЛУЖБУ В ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ДЕЛАМ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

Подразделение по делам несовершеннолетних (далее — ПДН) — одно из специализированных подразделений органов внутренних дел, основной задачей которого является предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, следовательно, осуществление профилактической деятельности.

Основные требования, предъявляемые к кандидату на должность сотрудника полиции, изложены в ст. 9 Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и вне-

сении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В соответствии с указанными требованиями на должность сотрудника ПДН может быть назначен гражданин, имеющий образование не ниже среднего профессионального, соответствующего направлению деятельности, т. е. должно быть педагогическое образование, так как согласно квалификационным требованиям инспектор ПДН замещает должность среднего или старшего начальствующего состава.

Отметим, что основное направление деятельности инспектора ПДН — осуществление профилактической работы, но на практике ему приходится сталкиваться с различными ситуациями и вопросами, в связи с чем инспектор ПДН как профессиональный сотрудник должен иметь познания в области юриспруденции, в том числе семейного и гражданского права, психологии, педагогики, а также в иных сферах, обладать определенными качествами (чуткость, внимательность, доброта, забота, терпимость, мудрость), должен любить и понимать детей, уметь им помочь, сопереживать и прощать, чтобы в последующем видеть результат своего труда, т. е. заслужить доверие подростков.

Инспектором ПДН должен быть сотрудник, который по зову сердца готов помогать детям и родителям, находящимся в трудной ситуации и столкнувшимся с законом. Однако на практике при назначении кандидата на должность основной упор делают именно на образование. Основные качества, которые говорят об истинном и преданном своему делу человеке, проявляются только в процессе служебной деятельности, когда приходится разбираться в той или иной проблеме.

По нашему мнению, на должность сотрудника ПДН необходимо назначать кандидата, имеющего не только педагогическое образование, но и опыт работы не менее трех лет после окончания образовательной организации в детском учреждении по направлению деятельности. Это дает понять, готов ли инспектор не просто быть блюстителем порядка, а именно расположить к себе подростков и суметь оказать на них положительное влияние.

С нашей точки зрения, при назначении сотрудника на должность инспектора ПДН необходим как раз опыт работы с детьми, чтобы знать определенные педагогические тонкости в работе, с их помощью воздействовать на поведение несовершеннолетних. Сложности возникают и у молодых специалистов, которые в силу отсутствия жизненного и практического опыта не всегда могут выполнить поставленные перед ними задачи.

Но это не означает, что молодые специалисты не должны занимать должности сотрудников ПДН. Многое зависит от самого кандидата: готов ли он к такой работе? Возможно, ему необходимо многое осмыслить и что-то помянуть в себе. Любая деятельность, особенно связанная со службой в органах

¹ *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2011. № 49, ч. 1, ст. 7020.

внутренних дел, придает особый статус и возлагает на человека «повышенные» обязанности. Инспектор ПДН не просто представитель органов государственной власти, это человек, который (из стражей правопорядка) ближе всех находится к детям. Его задача — не только применение к несовершеннолетним правонарушителям мер воздействия, но и защита законных интересов ребенка, его прав и свобод. Сотрудник, изъявивший желание работать на должности инспектора ПДН, должен быть активным, инициативным, честным, справедливым, чтобы заслужить авторитет и доверие среди подростков и родителей. Для этого необходимо активно заниматься профилактической работой на обслуживаемой территории, справедливо и объективно разбираться в ситуациях различного характера.

Любой сотрудник полиции, а тем более молодой, только пришедший на службу, должен быть нацелен на добросовестное, ответственное и профессиональное исполнение служебных обязанностей. Он должен обладать определенными качествами, которые бы способствовали достичь ему определенных результатов.

Однако не всегда сотрудник, назначаемый на должность инспектора ПДН, обладает необходимыми качествами, умениями и знаниями, но при добросовестном отношении к своему делу и при желании достичь определенных успехов в своей деятельности он приобретает эти профессиональные качества.

На первоначальном этапе осуществления профессиональной деятельности у инспектора ПДН возникают определенные сложности. Везде есть специфика работы, в том числе и в подразделениях ПДН, ее нужно понять, ею нужно овладеть, а для этого необходимо участие и оказание помощи со стороны опытных сотрудников, наставников и руководителей.

Сотрудники подразделений по делам несовершеннолетних должны внимательно и чутко относиться к проблемам детей. Защита их прав и законных интересов — неотъемлемая часть работы инспектора. Когда родители не исполняют свои обязанности должным образом, к ним необходимо применять меры воздействия, которые, по их мнению, будут значимыми и повлекут соответствующие положительные результаты.

Выбирая профессию сотрудника подразделения по делам несовершеннолетних, овладевая ею, следует помнить, что эффективность профилактической работы зависит от личностно-профессиональной подготовленности и компетентности сотрудника.

Сотрудник ПДН добивается значительных успехов только тогда, когда учитывает условия и обстоятельства, в которых протекает весь профилактический процесс, внимательно анализирует последствия своих профилактических действий и делает правильные выводы².

² Михайлов В. И. Актуальные вопросы профессионального отбора кадров на службу в органы внутренних дел // Рос. следователь. 2014. № 9. С. 48–51.

Вопросы отбора кандидатов на службу в подразделения дел по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, действительно, актуальны. От тех, кто работает в этих подразделениях, зависит и состояние преступности среди несовершеннолетних. Эффективность профилактики таких правонарушений зависит от организации данной деятельности, проводимой инспектором по делам несовершеннолетних. Сотрудник ПДН постоянно должен находиться на вверенном ему административном участке, чтобы незамедлительно прибыть туда, где будет нужна его помощь.

И. А. Кузнецова,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ВОЗРАСТА ПОТЕРПЕВШЕГО В НЕКОТОРЫХ СОСТАВАХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ, В РАМКАХ КОТОРЫХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТИЕ ЯВЛЯЕТСЯ КОНСТРУКТИВНЫМ ПРИЗНАКОМ

В УК РФ отсутствуют нормы, закрепляющие возрастные границы потерпевшего в преступлениях, предусматривающих несовершеннолетие в качестве конструктивного признака, обозначая их посредством терминов: новорожденный, ребенок, малолетний, лицо, не достигшее шестнадцатилетнего возраста, несовершеннолетние дети, несовершеннолетний, что создает сложности в правоприменительной деятельности.

При анализе ст. 106 УК РФ вполне справедлив вопрос: с какого момента возникает объект посягательства и что является началом жизни человека? Согласно диспозиции данной нормы потерпевший — новорожденный ребенок, но отсутствует указание на начальный этап новорожденности. Теоретическая и прикладная медицина по-разному определяют период новорожденности. В педиатрии он равен 28 дням, в акушерстве — одной неделе, в судебной медицине — одному дню¹. Мировая педиатрия ограничивает период новорожденности сроком 29 дней². В юридической литературе предлагается определять возраст новорожденного по ст. 106 УК РФ на основе судебно-медицинского критерия (один день), т. е. признавать привилегированным составом убийство новорожденного во время родов или сразу после родов³. Среди исследователей рассматриваемого вопроса нет единого мнения на этот счет.

¹ *Педиатрия* : учебник / под ред. А. В. Тяжкой. Винница, 2010. С. 41.

² *Хахалин Б.* Педиатрия. М., 2003. С. 69.

³ *Волкова Т.* Правовая защита права на жизнь новорожденного // Законность. 2004. № 4. С. 10.

Сторонники позиции так называемого раннего начала жизни полагают, что «жизнь человека начинается задолго до его рождения», отмечая, что «действительное начало жизни и начало ее уголовно-правовой охраны не совпадают. Эти понятия лежат в разных плоскостях»⁴. Р. Д. Шарапов связывает начало жизни с достижением плодом 22 недель, именно в это время зарождается мозг, а поскольку смерть человека констатируется смертью мозга, то и рождение мозга можно считать началом жизни. В целях обеспечения уголовно-правовой охраны жизни человеческого плода он предлагает признавать убийством умышленное умерщвление плода в возрасте свыше 22 недель в утробе матери или вне ее, если на то отсутствовали предусмотренные медицинские показания. Автор указал на необходимость закрепить в УК РФ следующее понятие: «Человеком в статьях настоящего Кодекса признается ребенок в возрасте более 22 недель беременности, новорожденный ребенок, иное физическое лицо до наступления смерти»⁵. Такое определение человека в уголовно-правовом смысле спорно. Как отмечает Н. А. Лопашенко, если данная позиция найдет отражение в законе, то, во-первых, «придется еще каждый раз доказывать точное знание виновного — убийцы плода старше 22 недель, что он точно знал возраст плода», во-вторых, «плод во внутриутробном существовании — это часть организма матери... плод, способный в принципе к самостоятельному внутриутробному существованию, находящийся в утробе матери, и человек, который рождается или только что родился, хотя и он без матери не проживет, — это разные явления, нельзя между ними ставить знак равенства»⁶.

Наиболее распространенное и традиционное суждение о моменте начала жизни человека основывается на том, что он непосредственно связан с процессом физиологических родов⁷. Роды — это длительная и многоэтапная фаза. Имеет ли в данном случае значение период родов для определения начала жизни? Полагаем, да. В своей работе Л. Л. Кругликов пишет: начальный момент жизни человека «определяется началом физиологических родов, что не обязательно связывается с отделением плода от утробы матери, с началом самостоятельного дыхания»⁸.

⁴ Берсей Д. Д. Проблемы определения начала жизни при убийстве матерью новорожденного ребенка (ст. 106 УК РФ) // Уголовное право: стратегия развития в XXI веке : мат-лы 4-й междунар. науч.-практ. конф. М., 2007. С. 131.

⁵ Шарапов Р. Д. Начало уголовно-правовой охраны жизни человека: опыт юридического анализа // Уголовное право. 2005. № 1. С. 75.

⁶ Лопашенко Н. А. Убийства. М., 2013. С. 91.

⁷ Уголовное право России. Части Общая и Особенная / под ред. А. И. Рарога. 6-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 285 ; Российское уголовное право : учебник : в 2 т. / под ред. Э. Ф. Побегайло. М., 2008. Т. 2 : Особенная часть. С. 44.

⁸ Уголовное право России. Общая и Особенная части : учебник / под ред. В. К. Дуюнова. 2-е изд. М., 2009. С. 314.

Ряд исследователей придерживается мнения, что начало жизни обусловлено следующей стадией родов — появлением из утробы матери какой-либо части организма младенца⁹. По мнению Н. Г. Кадникова, начальный момент жизни младенца связан с возможностью осуществлять им самостоятельно функцию дыхания¹⁰. А. В. Наумов пришел к выводу, что «нормативными основаниями (условиями) признания начала жизни ребенка следует считать, во-первых, его полное как в результате физиологических родов, так и искусственным путем... отделение от организма матери и, во-вторых, наличие (возможно, и в альтернативной форме) следующих признаков: дыхание, сердцебиение, пульсация пуповины либо произвольное движение мускулатуры»¹¹.

Согласимся с Н. А. Лопашенко, предлагающей считать моментом начала жизни стадию изгнания плода, т. е. травмирование на данном этапе родов ребенка в целях лишения его жизни вне зависимости от того, осуществлен ли уже выход из влагалища хотя бы части ребенка или нет, следует рассматривать как убийство¹², ибо законодатель четко закрепил в диспозиции ст. 106 УК РФ период убийства матерью новорожденного — «во время или сразу же после родов». В акушерстве говорится о том, что процесс родов включает три основные стадии: период раскрытия (схватки), период изгнания (потуг, изгнание ребенка) и послеродовой период (рождение плаценты)¹³.

Моментом начала жизни человека признается начало движения плода, так как движение считается одним из признаков жизни, проявляется на первой стадии родовой деятельности — схватках. Именно с этого момента допустимо говорить о начале жизни ребенка.

Не менее актуален вопрос отграничения полового сношения с лицом, не достигшим 16 лет, от изнасилования с использованием беспомощного состояния. С принятием законодателем Федерального закона от 27 июля 2009 г. № 14-ФЗ он был решен следующим образом: в примечании к ст. 131 УК РФ резюмировано, что до достижения двенадцатилетнего возраста лицо нахо-

⁹ *Уголовное право. Особенная часть* / отв. ред. И. Я. Козаченко, Г. П. Новоселов. 4-е изд., изм. и доп. М., 2008. С. 51 ; *Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для работников прокуратуры (постатейный)* / отв. ред. В. В. Малиновский ; науч. ред. А. И. Чучаев. М., 2011. С. 305.

¹⁰ *Уголовное право : учебник* / под ред. Н. И. Ветрова, Ю. И. Ляпунова. 3-е изд., испр. и доп. М., 2004. С. 269. Е. А. Корякина предлагает считать началом жизни начало самостоятельного дыхания плода вне утробы матери (*Корякина Е. А. Жизнь человека как объект уголовно-правовой охраны : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2011. С. 13*).

¹¹ *Наумов А. В. Российское уголовное право : курс лекций : в 2 т. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2007. Т. 2 : Особенная часть. С. 53.*

¹² *Лопашенко Н. А. Указ. соч. С. 103.*

¹³ URL: <http://ru.wikipedia.org> (дата обращения: 12.10.2015).

дится в беспомощном состоянии, поскольку не может понимать характер и значение совершаемых с ним действий и выразить на то свою волю. Соответственно, деяния, предусмотренные ч. 3 ст. 134 УК РФ и ч. 2 ст. 135 УК РФ, надлежит квалифицировать по п. «б» ч. 4 ст. 131 УК РФ, а также п. «б» ч. 4 ст. 132 УК РФ.

Оспаривает такую позицию относительно ст. 135 УК РФ А. А. Бимбинов, полагая, что «примечание к ст. 131 УК РФ в части, касающейся развратных действий, противоречит правовым основам дифференциации уголовной ответственности за половые преступления против несовершеннолетних, поскольку уравнивает бесконтактные посягательства и посягательства, совершаемые с применением насилия»¹⁴. Возникает вопрос: чем руководствовался законодатель, определив беспомощное состояние потерпевшего в одном случае возрастом 14 лет (ст. 125 УК РФ), в другом — 12 лет (примечание к ст. 131 УК РФ)?

Следующий аспект касается неоднозначной трактовки потерпевшего в таких составах преступлений, как вовлечение несовершеннолетнего в совершение преступления (ст. 150 УК РФ), вовлечение несовершеннолетнего в совершение антиобщественных действий (ст. 151 УК РФ), изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних (ст. 242¹ УК РФ), использование несовершеннолетних в целях изготовления порнографических материалов или предметов (ст. 242² УК РФ).

В диспозиции ст. 150 УК РФ в качестве потерпевшего от преступления назван несовершеннолетний. В соответствии с ч. 1 ст. 87 УК РФ несовершеннолетними признаются лица, которым ко времени совершения преступления исполнилось четырнадцать, но не исполнилось восемнадцать лет. Из данного положения следует, что потерпевшим в составе вовлечения может быть только лицо от 14 до 18 лет. Такой же вывод следует из содержания п. «д» ч. 1 ст. 63 УК РФ, согласно которому привлечение к совершению преступления лиц, не достигших возраста, с которого наступает уголовная ответственность, является обстоятельством, отягчающим наказание.

Исследуя правовую природу данной нормы, Е. П. Коровин доказывает, что «потерпевшим при совершении преступления, предусмотренного ст. 150 УК РФ, может быть только несовершеннолетнее лицо, достигшее возраста уголовной ответственности, установленного УК РФ за преступление, в которое оно было вовлечено или вовлекалось»¹⁵. Как квалифицировать вовлечение в совершение преступления лицо, не достигшее возраста уголовной от-

¹⁴ Бимбинов А. А. Ненасильственные половые преступления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

¹⁵ Коровин Е. П. Вовлечение в совершение преступления: уголовно-правовая характеристика и особенности квалификации. М., 2010. С. 93.

ветственности? В пункте «д» ч. 1 ст. 63 УК РФ законодатель говорит о привлечении данных лиц к совершению преступления. В русском языке «вовлечение» и «привлечение» — однопорядковые понятия, выражающиеся в побуждении принять участие в чем-нибудь¹⁶. Побуждение возможно лишь в отношении такого лица, которое способно осознавать противоправный характер действий, в совершение которых он вовлекается. Видится, что в ситуации привлечения к совершению преступления лиц, не достигших возраста уголовной ответственности, сущность преступного деяния наиболее точно определяется термином «использование». Использование (в отличие от вовлечения) предполагает лишь факт совместного участия в преступлении и исключает необходимость осознания вовлекаемым своего противоправного поведения.

Таким образом, включение в диспозицию ст. 150 УК РФ (наряду с вовлечением несовершеннолетнего в совершение преступления) использования в совершении преступления лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, позволит устранить противоречие между понятием потерпевшего и содержанием объективной стороны состава преступления. Статья 150 УК РФ могла бы именоваться как «Вовлечение несовершеннолетнего или использование лица, не достигшего возраста уголовной ответственности, в совершение преступления».

Аналогична ситуация и с понятием потерпевшего в составе вовлечения в совершение антиобщественных действий (ст. 151 УК РФ). В настоящее время можно говорить о значительном увеличении числа вовлечений малолетних в бродяжничество, об использовании младенцев при попрошайничестве, однако действующая конструкция состава не относит такие деяния к числу преступных.

Принципиально иной подход определения статуса потерпевшего использует законодатель в составах преступлений, предусмотренных ст. ст. 242¹, 242² УК РФ. В рамках основного состава в качестве конструктивного признака указано понятие «несовершеннолетний» (лица от 14 до 18 лет). Те же действия в отношении лица, не достигшего 14-летнего возраста, образуют уже состав с отягчающими обстоятельствами, т. е. потерпевшим является малолетний. Однако в названиях преступлений в качестве потерпевшего указан только несовершеннолетний. Следуя логике, в названиях под несовершеннолетним должно пониматься лицо, не достигшее 18-летнего возраста, а в ч. 1 — лицо от 14 до 18 лет. Полагаем, что в наименованиях преступлений потерпевшего следует обозначить как лицо, не достигшее совершеннолетия. В этом случае указанное противоречие будет устранено.

¹⁶ Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1983. С. 79, 521.

С. А. Бражников,

кандидат исторических наук

(Воронежский институт МВД России)

АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ МОЛОДЕЖНОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Государственная молодежная политика представляет собою систему мер нормативно-правовой, финансово-экономической, организационно-управленческой, информационно-аналитической, кадровой и научной направленности, реализуемых на основе взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами, активного межведомственного сотрудничества, ориентированного на гражданско-патриотическое и духовно-нравственное воспитание молодежи, расширение возможностей для эффективной самореализации молодежи и на повышение уровня ее потенциала в целях достижения устойчивого социально-экономического развития, глобальной конкурентоспособности, национальной безопасности страны, а также упрочения ее лидерских позиций на мировой арене¹.

В настоящее время молодежная политика рассматривается органами государственной власти Российской Федерации как одно из приоритетных направлений государственной политики. Такой подход определяется тенденциями глобализации, убедительно доказывающими, что стратегическими преимуществами обладают государства, эффективно реализующие инновационный потенциал развития, основным носителем которого выступает молодежь.

В нашей стране молодежная политика проводится в отношении следующих категорий:

— граждан Российской Федерации, включая лиц, имеющих двойное гражданство, в возрасте от 14 до 30 лет;

— иностранных граждан, лиц без гражданства в возрасте от 14 до 30 лет — в той мере, в какой их пребывание на территории Российской Федерации влечет соответствующие обязанности федеральных государственных органов;

— молодых семей — семей в первые три года после заключения брака (в случае рождения детей — без ограничения продолжительности брака), при условии, что один из супругов не достиг 30-летнего возраста, а также в от-

¹ *Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года* : распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2014 г. № 2403-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 50, ст. 7185.

ношении неполных семей с детьми, в которых мать или отец не достигли 30-летнего возраста;

— молодежных объединений².

По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2014 г. в Российской Федерации проживало 33,22 млн граждан в возрасте от 14 до 30 лет, что составляет свыше 20% от общей численности населения³.

Отечественная система формирования и реализации молодежной политики имеет три уровня: федеральный, региональный и муниципальный.

Выделим цели молодежной политики:

— содействие социальному, духовному, культурному, физическому развитию молодежи;

— создание условий для более полного включения молодежи в политическую, социально-экономическую и культурную жизнь общества;

— расширение возможностей молодого человека в выборе жизненного пути, достижении личного успеха;

— недопущение дискриминации молодых граждан по мотивам возраста;

— реализация инновационного потенциала молодежи в интересах общественного развития и эволюции самой молодежи⁴.

Основные направления реализации молодежной политики:

— обеспечение соблюдения прав молодежи;

— формирование условий, направленных на физическое и духовное развитие молодежи;

— обеспечение гарантий в сфере труда и занятости молодежи;

— содействие предпринимательской деятельности молодежи;

— поддержка талантливой молодежи;

— государственная поддержка молодой семьи;

— гарантированное предоставление социальных услуг;

— поддержка деятельности молодежных и детских объединений; содействие международным молодежным обменам⁵.

Отметим, что первостепенные вопросы, необходимые для обеспечения разработки и осуществления молодежной политики, получили нормативное закрепление, но в этой сфере существует еще немало проблем. Так, серьез-

² Об *Основных* направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1 // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 25, ст. 903.

³ *Демографический* ежегодник России. 2014 : стат. сб. М., 2014. URL: <http://пос-стат.ру> (дата обращения: 10.10.2015).

⁴ Об *Основных* направлениях государственной молодежной политики в Российской Федерации : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 3 июня 1993 г. № 5090-1.

⁵ Там же.

ным недостатком в проведении государственной молодежной политики можно назвать отсутствие регламентирующего ее законодательства, что негативно сказывается на результативности функционирования отдельных элементов государственного механизма. Имеются сложности в определении источников бюджетного финансирования молодежной политики. Полная информация о расходах на эту сферу отсутствует, к тому же в Российской Федерации пересекаются официально установленные возрасты детей (до 18 лет включительно) и молодежи (14–30 лет). К государственным расходам по данному направлению можно отнести и траты на образование (общее — с 14 до 17 лет, профессиональное — с 15 лет, высшее — с 17 лет), здравоохранение (профилактика и лечение молодых людей соответствующих возрастов, пропаганда здорового образа жизни среди детей и молодежи), физкультуру и спорт (частично — детские спортивные школы, молодежный спорт), культуру (музыкальные и художественные школы, конкурсы и фестивали молодых исполнителей), поддержку молодых ученых и т. п., а также расходы на борьбу с преступностью и иными формами девиантного поведения молодежи.

Отметим, что объемы бюджетных расходов не учитывают качество (квалификацию) работников, занятых в молодежной сфере, а также материальную и информационную оснащенность проводимой молодежной политики.

Наибольший объем прямых бюджетных расходов на государственную молодежную политику проходит по подразделу «Молодежная политика и оздоровление детей» раздела «Образование» федерального бюджета, а также консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных фондов.

В соответствии с федеральным бюджетом на 2013 г. и плановый период 2014–2015 гг.⁶ расходы на молодежную политику и оздоровление детей в 2015 г. были резко сокращены, в реальном выражении они соответствуют уровню 2010 г. Если учитывать нарастающие вызовы молодежной политики в ближайшей перспективе, то подобное решение вряд ли можно считать оправданным. Такими вызовами являются: демографические вопросы; сложности с трудоустройством молодежи; проблемы значительной противоправной активности и девиантного поведения молодых людей и др.

Указанные аспекты обусловлены необходимостью формирования государственной молодежной политики, соответствующей современным реалиям и новым вызовам времени.

Эффективная реализация государственной молодежной политики должна обеспечивать устойчивый рост числа молодых людей, мотивированных на позитивные действия, разделяющих общечеловеческие и национальные духовные ценности, работающих над личностным и профессиональным ростом, прилагающих усилия для динамичного развития своей страны.

⁶ О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов : федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 216-ФЗ // Рос. газета. 2012. 7 дек.

Главным результатом реализации государственной молодежной политики должно стать улучшение социально-экономического положения молодежи Российской Федерации, увеличение степени ее вовлеченности в социально-экономическую жизнь страны.

Полагаем, что без проведения соответствующей государственной молодежной политики можно ожидать в молодежной среде всплеск негативных явлений (криминализация, увеличение числа лиц, употребляющих наркотики и алкоголь; рост националистических и ксенофобских настроений; активная экстремистская деятельность молодежных групп, повышение угрозы массовых беспорядков и т. д.).

А. А. Вакутин,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕПРАВОМЕРНОЕ УДОВЛЕТВОРЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ОТДЕЛЬНЫХ КРЕДИТОРОВ ПРИ НАЛИЧИИ ПРИЗНАКОВ БАНКРОТСТВА

Несостоятельность (банкротство) в настоящий момент представляет собою необходимую меру оздоровления рынка, без которой невозможно нормальное функционирование экономических отношений. Однако общая криминализация экономики России в 90-х гг. XX в. не обошла стороной и данную сферу. Для борьбы с наиболее опасными проявлениями злоупотреблений против интересов кредиторов в сфере несостоятельности в Уголовном кодексе Российской Федерации и Кодексе об административных правонарушениях Российской Федерации установлена ответственность за неправомерные действия при банкротстве в качестве преступного деяния (ст. 195 УК РФ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 267-ФЗ)¹) и в качестве административного правонарушения как «предпреступного»² деяния (ст. 14.13 КоАП РФ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 265-ФЗ)³). При этом правовые нормы, устанавливающие ответственность, содержат ряд составов противоправных деяний, один из которых — неправомерное удовлетворение требований отдельных кредиторов (ч. 2 ст. 195 УК РФ, ч. 2 ст. 14.13 КоАП РФ).

¹ Рос. газета. 2015. 17 июля.

² Соловей Ю. П. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: старые и новые проблемы // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сб. тезисов ст. М., 2003. С. 184.

³ Рос. газета. 2015. 16 июля.

При описании объективной стороны деяний, предусмотренных указанными правовыми нормами, в диспозиции законодателем прямо используется признак неправомерности. По мнению ряда исследователей, неправомерность удовлетворения требований отдельных кредиторов состоит в нарушении установленной очередности удовлетворения требований кредиторов должником⁴. На наш взгляд, данная точка зрения слишком узка. Так, неправомерными могут быть и действия, состоящие в непропорциональном удовлетворении требований кредиторов, в нарушении моратория на удовлетворение требований и т. д.

Отдельные исследователи понимают под неправомерными действиями лишь те, которые прямо нарушают положения Федерального закона от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»⁵ (далее — Закон о банкротстве). Так, есть авторы, рассматривающие в качестве неправомерных действия, которые могут быть совершены при применении к должнику процедур банкротства:

1) удовлетворение требований кредиторов вопреки запрету вообще удовлетворять какие-либо требования кредиторов во время процедуры наблюдения;

2) удовлетворение имущественных требований кредиторов в нарушение графика погашения задолженности, предусматривающего пропорциональное погашение всех требований кредиторов при введении финансового оздоровления;

3) удовлетворение требований тех кредиторов, чьи долги возникли до введения внешнего управления, на которые распространяется мораторий;

4) нарушение очередности удовлетворения требований кредиторов, а также удовлетворение требований отдельного кредитора, хотя и в рамках его очереди, но в большем размере по сравнению с установленной пропорцией, либо удовлетворение требований кредиторов последующей очереди до полного расчета с кредиторами предыдущей очереди при открытии конкурсного производства⁶.

По нашему мнению, понятие «неправомерный» в таком случае рассматривается слишком в узком аспекте, не принимаются во внимание нормы гражд-

⁴ Кузнецов Н. В. Очередность удовлетворения требований кредиторов // Право и экономика. 2003. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Чебоньян Т. Г. Уголовно-правовая характеристика неправомерных действий при банкротстве : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2005. С. 101–107.

⁵ О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон от 8 января 1998 г. № 6-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ Журавлева Е. Н. Криминальное банкротство: уголовно-правовая характеристика и вопросы квалификации : дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2006. С. 66 ; Бабаева А. С. Уголовно-правовой и криминологический анализ криминального банкротства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 2006. С. 11–13.

данского законодательства и Конституции Российской Федерации о запрете злоупотребления правом. Согласно ч. 3 ст. 17 Конституции Российской Федерации осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Согласно ст. 10 ГК РФ (в ред. Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 268-ФЗ)⁷ не допускаются действия граждан и юридических лиц, осуществляемые исключительно с намерением причинить вред другому лицу, а также злоупотребление правом в иных формах.

Ограничение уголовной ответственности за неправомерное удовлетворение требований отдельных кредиторов лишь случаями, когда деяние совершается на определенных стадиях процедуры банкротства, ошибочно. Законодатель в качестве обстановки совершения преступления указывает на наличие признаков банкротства. Это значит, что деяние, согласно ст. 2 Закона о банкротстве, может быть совершено во время одной из процедур банкротства или до введения процедур банкротства как таковых, но по истечении трех месяцев со дня необходимой оплаты долга. Неправомерным такое удовлетворение будет в случае злоупотребления правом на данное действие.

На неправомерность данных деяний указано в п. 1 ст. 63 Закона о банкротстве, где установлено, что сделка, совершенная должником в отношении отдельного кредитора или иного лица, может быть признана арбитражным судом недействительной, если влечет или может повлечь оказание предпочтения одному из кредиторов перед другими кредиторами в отношении удовлетворения требований.

Примером уголовной ответственности за нарушение пропорциональности удовлетворения требований кредиторов в ходе процедуры наблюдения может служить приговор Кировского районного суда г. Астрахани в отношении руководителя ООО «СК» С. Последний, при пособничестве и с разрешения арбитражного управляющего ООО «СК» Х., произвел выплаты за ООО «СК» в пользу указанного кредитора заведомо в ущерб другим кредиторам на сумму 4 406 850 рублей, проигнорировав иные обязательства на сумму 21 651 526,56 рублей, причинив крупный ущерб. Суд квалифицировал названное деяние как неправомерное удовлетворение требований отдельных кредиторов заведомо в ущерб другим кредиторам по ч. 2 ст. 195 УК РФ⁸. Формально требования Закона о банкротстве нарушены не были, в необходимом порядке получено согласие арбитражного управляющего на подобные действия. Тем не менее данное удовлетворение является злоупотреблением правом, в связи с чем признается неправомерным.

⁷ Рос. газета. 2015. 16 июля.

⁸ Приговор Кировского районного суда г. Астрахани от 19 сентября 2011 г. // Сайт «Судебные акты. Арбитражные суды и суды общей юрисдикции». URL: <http://sudact.ru/regular/doc/51XYMdVSSnoZ/> (дата обращения: 12.10.2014).

Удовлетворение требований отдельных кредиторов может быть признано неправомерным и повлечь ответственность, предусмотренную КоАП РФ или УК РФ, как в случае нарушения запрета или моратория, правил очередности или пропорциональности, установленных требованиями законодательства в сфере несостоятельности (банкротства) в отношении удовлетворения требований кредиторов на различных стадиях процедуры банкротства, так и в иных случаях злоупотребления правом на удовлетворение требований кредиторов заведомо в ущерб иным кредиторам при наличии признаков банкротства должника.

А. В. Демидов,

кандидат юридических наук

(Санкт-Петербургский университет МВД России)

НОРМАТИВНЫЕ ОСНОВЫ МЕХАНИЗМОВ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЖИЛЫМИ ПОМЕЩЕНИЯМИ СОТРУДНИКОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Одним из наиболее значимых прав человека является право на жилье, возможность его реализации декларируется международными и национальными нормативными правовыми актами, обеспечивает удовлетворение этой жизненно важной потребности человека.

Всеобщей декларацией прав человека закрепляется положение, в соответствии с которым каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилье, медицинский уход и социальное обеспечение, что необходимо для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи (ст. 25)¹.

Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах провозглашается, что участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достойный жизненный уровень для него самого и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, на непрерывное улучшение условий жизни². Государства-участники принимают надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая боль-

¹ *Всеобщая декларация прав человека* : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. // Рос. газета. 1998. 10 дек.

² *Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах* : принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17, ст. 291.

шое значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии (ст. 11).

В соответствии с положениями ст. 40 Конституции Российской Федерации государством гарантируются жилищные права каждого гражданина, которые включают:

- запрет на произвольное лишение жилища (гарантия охраны этого права);

- создание органами государственной власти и органами местного самоуправления условий для осуществления права на жилище (т. е. использование бюджетных средств для улучшения жилищных условий граждан, в том числе путем предоставления в установленном порядке субсидий для приобретения или строительства жилых помещений, предоставление гражданам в установленном порядке жилых помещений по договорам социального найма или договорам найма жилых помещений государственного или муниципального жилищного фонда и т. д.);

- поощрение органами государственной власти и органами местного самоуправления жилищного строительства (т. е. содействие развитию рынка недвижимости в жилищной сфере в целях создания необходимых условий для удовлетворения потребностей граждан в жилище);

- предоставление бесплатно или за доступную плату жилых помещений из государственных, муниципальных и других жилищных фондов малоимущим и иным законодательно определенным категориям граждан, нуждающимся в жилище, в соответствии с установленными нормами.

К иным законодательно определенным категориям граждан относятся участники Великой Отечественной войны и приравненные к ним лица, лица, пострадавшие в результате чрезвычайных обстоятельств, беженцы, вынужденные переселенцы, а также государственные служащие гражданской, военной и правоохранительной службы, в том числе и сотрудники органов внутренних дел.

Право на обеспечение жильем сотрудников органов внутренних дел нормативно закрепляют следующие нормативные правовые акты:

- Конституция Российской Федерации (ст. 40);

- Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.)³ (ст. 104);

- Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в ред. от 13 июля 2015 г., с изм. и доп., вступ. в силу с 15 сентября 2015 г.)⁴ (ст. 44);

³ *Официальный интернет-портал правовой информации.* URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 11.10.2015).

⁴ Там же.

— 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» (в ред. от 4 ноября 2014 г., с изм. от 6 апреля 2015 г.)⁵ (ст. ст. 4–9);

— постановление Правительства РФ от 21 марта 2006 г. № 153 «О некоторых вопросах реализации подпрограммы “Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством” федеральной целевой программы “Жилище” на 2015–2020 годы» (в ред. от 23 сентября 2015 г.) (вместе с «Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы “Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством” федеральной целевой программы “Жилище” на 2015–2020 годы»)⁶;

— постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1223 «О предоставлении единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» (в ред. от 11 июня 2015 г.)⁷;

— постановление Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1235 «О порядке предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан» (вместе с «Правилами предоставления жилого помещения в собственность отдельным категориям граждан»)⁸;

— постановление Правительства РФ 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» (в ред. от 27 декабря 2012 г.) (вместе с «Правилами выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации», «Правилами выплаты денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений 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»)⁹.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

⁷ Там же.

⁸ Там же.

⁹ Там же.

Из перечисленных законодательных и подзаконных нормативных актов необходимо особо выделить 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» (далее — Закон о гарантиях сотрудникам ОВД), регулирующий отношения, связанные с обеспечением жилыми помещениями сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации (далее — сотрудники), а также постановления Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1223 и № 1228, конкретизирующие положения Закона о гарантиях сотрудникам ОВД и закрепляющие механизмы их реализации в части предоставления единовременной социальной выплаты для приобретения или строительства жилого помещения сотрудникам, а также выплаты им денежной компенсации за наем (поднаем) жилых помещений.

Основываясь на данных трехлетнего правоприменения указанных нормативных правовых актов, опираясь на статистические данные Департамента тылового и медицинского обеспечения МВД России, необходимо сделать вывод, что нормативное закрепление социальных гарантий на обеспечение жилыми помещениями сотрудников органов внутренних дел обеспечено финансовыми гарантиями государства и успешно реализуется на практике.

Принимая во внимание провозглашение в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека высшей ценностью, а также декларирование дальнейшего курса государства на укрепление и развитие социальной сферы, можно обозначить и перспективы совершенствования нормативного регулирования социальных гарантий на обеспечение жилыми помещениями сотрудников, к числу которых следует отнести:

1) внесение в ч. 2 ст. 4 Закона о гарантиях сотрудникам ОВД подпункта 8, определяющего в качестве дополнительного условия принятия сотрудника на учет для предоставления права на получение единовременной социальной выплаты наличие у сотрудника или члена его семьи права собственности на жилое помещение, приобретенное на условиях ипотечного кредитования до 1 января 2012 г. (момента вступления в силу Закона о гарантиях сотрудникам ОВД);

2) внесение в Закон о гарантиях сотрудникам ОВД условий, исключающих единовременность социальной выплаты на приобретение или строительство жилого помещения, возможность повторного ее получения, например, при изменении численного состава семьи за счет рождения детей и (или) оформления опекунов;

3) внесение в п. 30 постановления Правительства РФ от 30 декабря 2011 г. № 1228 изменений в части увеличения поправочного коэффициента при расчете размера единовременной социальной выплаты с учетом общей продолжительности службы сотрудника.

М. А. Антоненко

(Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя)

ПОНЯТИЕ «ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ» В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКЕ

За последние годы претерпевают изменения отношения не только в сфере государственных нужд, но и в сфере поставщиков и подрядчиков, равно как и сама процедура оформления государственных контрактов. Эти составляющие являются основой системы, которую современное законодательство определяет как «государственные закупки».

Последние выступают особым фактором в развитии современной экономики страны, ввиду чего с каждым годом этой системе уделяется все больше внимания со стороны законодателя, высших органов государственной власти, должностных лиц и ученых.

Рассматривая термин «государственные закупки», укажем, что в юридической и экономической литературе он предстает как обобщенное понятие, включающее поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг в целях удовлетворения федеральных государственных и муниципальных нужд Российской Федерации.

«Объединение в едином понятии государственных закупок как поставок товаров, так и выполнение работ, оказание услуг подчеркивает их системный характер, что вызывает необходимость разработки единого механизма правового регулирования складывающихся в процессе закупок отношений»¹.

К. В. Кузнецов, говоря о термине «государственные закупки», уточняет, что почти в каждой стране они интерпретируются по-своему. Чаще всего речь идет о закупках за счет государственного бюджета на обеспечение жизнедеятельности и функционирования органов государственной власти. При этом из понятия «закупки для государственных нужд» исключаются закупки товаров (работ, услуг), приобретаемых в целях их дальнейшей перепродажи².

В. И. Смирнов, анализируя понятие «государственные закупки», пишет, что за рубежом их часто называют «правительственными закупками» («правительственными заказами»). Употребляемый в России термин «государственные закупки» в целом соответствует общепринятому в международной практике понятию «правительственные закупки» (*government procurement*), поскольку обе формулировки указывают на субъект закупочной деятельности —

¹ Андреева Л. В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009. 296 с.

² Кузнецов К. В. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, конкурсы, тендеры. М., 2003. С. 131.

правительство, включая все государственные и муниципальные органы, и определяют процедурные и правовые особенности госзакупок³. Понятие «прокьюремент» трактуется как совокупность приемов и методов, применяемых на практике, которые обеспечивают интересы заказчика в процессе проведения закупочных процедур⁴.

Рассматривая трактование этого термина за рубежом, обратим внимание на типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров, работ и услуг, в котором под закупками понимается «приобретение любыми способами товаров (работ) или услуг»⁵.

В подписанном 9 декабря 2010 г. правительствами Белоруссии, Казахстана и Российской Федерации соглашении «О государственных (муниципальных) закупках»⁶ понимается не только «приобретение заказчиками товаров, работ, услуг», но и «отношения, связанные с исполнением договоров (контрактов) о закупках».

В связи с тем что слово «приобретение» можно понимать как переход права собственности на имущество и как иную форму гражданско-правовых сделок, то определение государственных закупок в международных нормативных источниках достаточно размыто (по сравнению с российским законодательством).

Понятие «закупка» отсутствовало в Федеральном законе от 18 июня 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»⁷, в настоящее время она не имеет обособленного определения.

Понятие «закупка» закреплено в Федеральном законе от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»⁸ (далее — Закон о контрактной системе). Это совокупность действий, осуществляемых в установленном указанным Федеральным законом порядке заказчиком, направленных на обеспечение государственных или муниципальных нужд.

³ *Становление рыночной системы государственных закупок в России* / В. И. Смирнов [и др.]. Казань, 2000. С. 21 ; и др.

⁴ *Нестерович Н. В.* Прокьюремент: принципы организации закупки продукции для государственных нужд // Конкурсные торги. 1998. № 9. С. 44–46 ; *Смирнов В.* Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд. М., 2001. С. 12.

⁵ ЮНИСТРАЛ — Комиссия ООН по праву международной торговли. Принят в г. Нью-Йорке 31 мая – 17 июня 1994 г. на 27-й сессии ЮНИСТРАЛ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ *Собрание законодательства Российской Федерации.* 2012. № 5, ст. 540.

⁷ Там же. 2011. № 30, ч. 1, ст. 4571.

⁸ Там же. 2013. № 14, ст. 1562.

Законодатель дает определение, что это — совокупность. Однако термин «совокупность» означает сочетание или соединение каких-либо признаков, а также некое качественно новое образование, которое может появиться лишь в случае полного объединения всех элементов, входящих в совокупность. Необходимо учесть, что Законом о контрактной системе не указан ни размер этой совокупности, ни элементы, ни какие-либо другие его составляющие.

В статье 3 Закона о контрактной системе содержится определение контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, которая означает совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими (в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок) действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд.

Исходя из изложенного, отметим, что в Законе не содержится понятия «государственные закупки», есть лишь указание на саму «закупку». Многие авторы готовы дать целевую направленность закупкам.

Например, А. Б. Золотарева предлагала иное определение закупкам, называя их «бюджетные закупки», раскрывая их как закупки товаров, работ и услуг бюджетными учреждениями за счет средств бюджетных и внебюджетных фондов⁹.

Принять такой вариант, чтобы внести ясность и разграничение в законодательное определение государственных закупок, на наш взгляд, не совсем удачно. А. В. Винницкий пишет, что «разделять исследуемое правоотношение на отраслевые компоненты бессмысленно, однако необходимо учитывать, что за каждую стадию закупок в большей степени ответственна конкретная отрасль и свойственный ей юридический инструментарий»¹⁰.

Разумно согласиться с мнением В. Е. Белова: государственные закупки представлены в широком смысле. «Термин “государственные (муниципальные) закупки” в таком понимании не совсем корректен с точки зрения Гражданского кодекса РФ, Бюджетного кодекса РФ и иных законов, где применяется правильная терминология»¹¹.

Отметим и мнение А. А. Демина о значении термина «государственные закупки»: «...термин “государственные закупки” подразумевает... целена-

⁹ Золотарева А. Б. Финансово-правовое регулирование бюджетных закупок : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 6.

¹⁰ Винницкий А. В. Участие публичных образований в имущественных отношениях: проблемы сбалансированности административно-правового и гражданско-правового регулирования // Административное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 88.

¹¹ Белов В. Е. Федеральная контрактная система как инструмент повышения эффективности бюджетных расходов // Право и экономика. 2011. № 8. С. 4.

правленную деятельность по приобретению товаров, работ и услуг, осуществляемую регулярно, в больших объемах, на большие суммы, в инвестиционных целях или целях удовлетворения текущих потребностей, для собственных нужд или нужд подведомственных организаций»¹². При этом автор уточняет, что на практике термин «государственные закупки» используется только в рамках характеристики взаимодействия государственных заказчиков с поставщиками товаров, работ, услуг.

Таким образом, изложенное выше свидетельствует, что государственные закупки представляют собою непростую категорию. Единого определения понятия «закупки» в научной среде не существует, что может вносить некоторую путаницу в действующее правовое регулирование отношений по формированию и исполнению государственного заказа, вызывать объективные трудности в практической деятельности. При этом «закупки» как самостоятельная категория предстает перед нами как система, в связи с чем современные исследователи отмечают, что любой из ее элементов (планирование государственных или муниципальных нужд, определение поставщиков, подрядчиков, исполнителей или исполнение государственного (муниципального) контракта) сам выступает в образе меньшей системы, объединяющей совокупность разнородных элементов¹³.

С. В. Чичин,

доцент,

И. В. Слышалов,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

О ПОНЯТИИ И КЛАССИФИКАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В ОСОБЫХ УСЛОВИЯХ

Правовое регулирование деятельности ОВД по охране общественного порядка и по обеспечению общественной безопасности *в особых условиях*, как правило, комплексное, при этом интегрируются нормы различных отраслей права, закрепленных в нормативных правовых актах. Последние в большинстве своем имеют подзаконный ведомственный характер. На уровне законодательного регулирования вопросы деятельности органов внутренних дел в особых условиях освещены, на наш взгляд, слабо. Так, в Федеральном зако-

¹² Демин А. А. Государственный заказ как фактор развития государственного сектора трансформационной экономики: теоретико-экономические аспекты : дис. ... канд. экон. наук. Челябинск, 2007. С. 63.

¹³ Курц Н. А. Заключение договоров о государственных и муниципальных закупках : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 26.

не от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹, имеющем основополагающее значение для организации деятельности полиции, понятие «особые условия» вообще не используется.

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»² содержит десять упоминаний данного режима деятельности органов внутренних дел, включает отдельные нормы, регламентирующие особенности деятельности органов внутренних дел в особых условиях, является, по нашему мнению, основным законодательным актом в этой области. В соответствии со ст. 35 указанного Закона в период действия военного или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций допускается в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, на срок не более шести месяцев в течение календарного года изменение режима служебного времени сотрудника органов внутренних дел, возложение на него дополнительных обязанностей, командирование его в другую местность, временный перевод в другое подразделение без изменения характера службы в органах внутренних дел, установление иных особых условий и дополнительных ограничений без согласия сотрудника.

Отметим, что данная норма является новой для специального милицкого (полицейского) законодательства. Ранее в ст. 70 Положения о службе в органах внутренних дел³ предусматривалось лишь то, что особенности прохождения службы сотрудниками ОВД в военное время и в местностях, где введено чрезвычайное положение, определяются Президентом РФ в соответствии с действующим законодательством. Прежняя аналогичная норма хоть и существовала, но носила явно бланкетный характер, была рассчитана только на применение в условиях военного времени или чрезвычайного положения. Нормативные предписания, содержащиеся в действующем законодательстве, более конкретны, информативны и рассчитаны на возможность их применения не только в период действия военного или чрезвычайного положения, но и в иных кризисных ситуациях.

¹ Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ *Об утверждении* Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации : постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 № 4202-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Анализ Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволяет сделать следующие выводы.

1. В соответствии с федеральным законодательством под особыми условиями понимается особый режим деятельности органов внутренних дел, предполагающий возможность установления на определенный период особых условий службы и дополнительных ограничений в отношении режима служебного времени сотрудника органов внутренних дел без его согласия.

2. Введение режима деятельности органов внутренних дел в особых условиях может быть вызвано исчерпывающим перечнем обстоятельств, к числу которых закон относит:

- введение на всей территории Российской Федерации или на отдельной ее части особого правового режима военного положения;
- введение на всей территории Российской Федерации или на отдельной ее части особого правового режима чрезвычайного положения;
- проведение контртеррористической операции;
- условия вооруженного конфликта;
- условия ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

Считаем, что понятие «другие чрезвычайные ситуации», используемое при формулировании последнего основания, не должно толковаться расширительно. Это означает, что нельзя понимать, например, «иные кризисные ситуации», поскольку в этом случае перечень оснований введения режима деятельности в особых условиях становится необоснованно открытым. Узкое понимание «чрезвычайных ситуаций» как чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, на наш взгляд, в большей степени соответствует терминологии, сложившейся в настоящее время в чрезвычайном законодательстве⁴.

С учетом изложенного предлагаем следующую классификацию особых условий.

1. *В зависимости от вида обстоятельств возникновения:*

- вызванные введением особого правового режима (чрезвычайного или военного положения);
- вызванные проведением контртеррористической операции;
- вызванные возникновением вооруженного конфликта;
- вызванные необходимостью ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций.

⁴ См., напр.: *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера* : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. В зависимости от характера обстоятельств возникновения:

- вызванные обстоятельствами криминального характера;
- вызванные обстоятельствами некриминального характера.

3. В зависимости от формы реакции органов государственной власти:

- связанные с введением особого правового режима (чрезвычайного или военного положения);
- не связанные с введением особого правового режима.

В кризисных ситуациях различного рода органы внутренних дел выполняют подавляющую часть задач, стоящих перед государством и обществом, в связи с чем считаем, что рассмотрение различных аспектов деятельности органов внутренних дел в особых условиях является актуальным направлением развития ведомственной науки, требует дальнейшего изучения и обсуждения.

Е. А. Скобкарева

(Волгоградская академия МВД России)

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОЧЕРК ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ПРОИЗВОДСТВ

Дифференциация уголовно-процессуальной формы представляет собою определенную конструкцию судопроизводства, при которой право на существование имеется как у обычного порядка, так и у порядка с упрощением или усложнением уголовно-процессуальной формы.

Процесс дифференциации уголовного процесса привлекает взоры ученых, поскольку он вызван необходимостью усовершенствования уголовно-процессуальной формы и сокращением сроков расследования уголовных дел.

Устав уголовного судопроизводства 1864 г., устанавливая систему уголовно-процессуальных производств России, выделял:

- предварительное производство;
- основное производство в суде;
- производство по пересмотру и исполнению судебных решений¹.

В тот период существовала жесткая уголовно-процессуальная форма, которой необходимо было придерживаться, она была закреплена в «Учреждениях судебных следователей», вышедших 8 июня 1860 г.

Строгая уголовно-процессуальная форма впоследствии была закреплена в Уставе уголовного судопроизводства. Как это проявлялось? Предварительное следствие должно было сплотиться с производством в суде, т. е. следственный аппарат и так был частью судебной системы, а следователь выполнял как

¹ Фойницкий И. Я. Курс уголовного судопроизводства : в 2 т. СПб., 1899. Т. II. С. 374.

прямые следственные обязанности, так и судебные функции. В Уставе уголовного судопроизводства было четко закреплено: предварительное расследование может осуществляться в двух формах — как предварительное следствие и как дознание.

Дознание (в отличие от следствия) было упрощенной конструкцией, являлось «подготовкой почвы для деятельности следователя, основанием для начатия судебного производства. Оно не было обставлено никакими формальностями и носило тайный характер»².

Органом, ведущим дознание, была полиция. При поступлении сигнала о совершенном преступлении, полиция немедленно должна была прибыть на место происшествия. Если этого сделать не удавалось, то она обязана была предпринять все необходимые меры для пресечения преступления, а также для закрепления следов преступления. С момента обнаружения преступления полицией, она в течение суток должна была поставить в известность судебного следователя и прокурора. Можно сделать вывод, что дознание осуществлялось в ограниченных рамках, так как согласно ст. ст. 258, 259 Устава уголовного судопроизводства полиция не могла производить формальных допросов ни обвиняемых, ни свидетелей. В обязанности полиции входило обнаружение источников сбора доказательств в целях последующей передачи доказательственной информации судебному следователю. Дознание было ориентировано не на доказательство виновности или невиновности лица, а на установление факта совершения преступления.

Предварительное следствие — другое дело. Орган уже носил характер судебного. Следствию надлежало установить виновность или невиновность лица, а впоследствии наделить лицо определенным статусом (обвиняемого). Расследованием уголовного дела занимался *судебный следователь*. Судебный следователь проводил расследование по любому преступлению, совершенному на закрепленном за ним участке. Завершить предварительное следствие мог только суд. В чем заключалась работа следователя? Он был полномочен собирать доказательства по уголовному делу, проводить допросы, выемки, давать поручения полиции, контролировать ход их исполнения, а также он мог требовать оказания ему помощи как должностных лиц, так и простых граждан.

Дознание являлось формой процессуальной проверки, и согласно ст. 254 Устава уголовного судопроизводства его цель состояла в том, чтобы выяснить преступный характер происшествия и установить условия для производства по делу.

Предание суду включало несколько аспектов, к числу которых относились составление обвинительного акта и обязательное рассмотрение его

² Викторский С. И. Русский уголовный процесс. М., 1997. С. 346.

в соответствующем учреждении. Материалы, наработанные в ходе предварительного следствия, попадали к прокурору, который в течение недели обязан был принять по ним решение. Обвинительный акт представлял собою заключение прокурора о предании обвиняемого суду. Особых требований к форме данного документа не было: он составлялся в произвольной форме.

Подводя итог, можно сказать, что в *дореволюционной* России основная часть производства, которая осуществлялась до начала судебного разбирательства, называлась предварительным производством, т. е. предварительное расследование, осуществляемое в двух формах: предварительного следствия и дознания. Таким образом, формы уголовно-процессуальных производств были дифференцированы, эта тенденция приветствовалась.

После Октябрьской революции 1917 г., 25 мая 1922 г. был принят первый Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, согласно его положениям следователи находились в составе судебного ведомства. Характерной особенностью того времени было то, что они получили абсолютную независимость от прокурора и органа дознания. Следователь рассматривался как носитель судебной функции, а прокурор и подчиненные ему органы дознания — функции обвинения (уголовного преследования)³. Дела, представляющие особую сложность и значимость, расследовались по инициативе следователя или же по предложению прокурора. Досудебное производство имело место быть за рамками дознания и предварительного следствия, т. е. уголовное дело могло сразу попасть в суд без производства предварительного расследования.

УПК РСФСР 1923 г. окончательно утвердил формы предварительного расследования — дознание и предварительное следствие. Следователю в нагрузку к должностным обязанностям добавилось осуществление руководства дознанием, так он давал разрешение на производство следственных действий. Сложившееся положение помогло натолкнуть на мысль о том, что расследованию необходимы новые формы. Большой объем малозначительных преступлений заставил задуматься об упрощенных формах производств. И процедура предварительного следствия была несколько упрощена.

Таким образом, после Октябрьской революции в России дифференциация уголовно-процессуальных производств присутствовала. Окончательное разделение форм предварительного расследования привело к тому, что были сделаны первые попытки ввести упрощенные (суммарные) производства.

³ Смирнов А. В. Эволюция исторической формы советского уголовного процесса и предварительное расследование // Сов. гос-во и право. 1990. № 12. С. 53.

И. А. Чердынцева,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ПРИВОДА ПОЛИЦИЕЙ: УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Привод — одна из мер процессуального принуждения, призванная обеспечить принудительное доставление участников уголовного процесса, которые без уважительных причин не явились по вызову дознавателя, следователя или суда.

В Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации приводу посвящены ст. ст. 111 и 113. В них указаны участники, которые могут быть подвергнуты приводу; основные положения, регламентирующие порядок его осуществления, а также запреты и ограничения при производстве привода. Отдельные правовые положения, касающиеся осуществления привода, содержатся в Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции). Порядок осуществления привода закреплен ведомственным приказом¹.

Привод не является новой мерой принуждения, применяемой к участникам уголовного судопроизводства, достаточно подробно регламентирован порядок его осуществления, но в правоприменительной практике встречаются сложности, касающиеся его производства². Одна из таких проблем — привод из жилища граждан, когда лицо отказывается предоставлять доступ сотрудникам полиции в жилое помещение. О данном вопросе еще в 2003 г. упоминали в своей работе Б. Б. Булатов и В. В. Николук: «...если постановление о приводе вынесено дознавателем, следователем... должностные лица органа, которому поручено исполнение постановления, вправе войти в жилище подозреваемого, обвиняемого, свидетеля, потерпевшего, уклоняющегося без уважительных причин от явки по вызову, только с их согласия. Без него они могут быть “захвачены” и доставлены инициатору вызова только вне жилища. Сказанное относится также к ситуациям, когда названные участники процесса, уклоняясь от явки по вызову, находятся в жилище своих родственников, друзей, знакомых»³. Авторы предлагали изменить УПК РФ, внося дополнения, позволяющие органу дознания и следователю возбуждать пе-

¹ *Об утверждении* Инструкции о порядке осуществления привода : приказ МВД России от 21 июня 2003 г. № 438. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Были опрошены сотрудники полиции, обучающиеся на факультете заочного обучения и повышения квалификации Омской академии МВД России.

³ *Булатов Б. Б., Николук В. В.* Меры уголовно-процессуального принуждения (по главе 14 УПК России). М., 2003. С. 64.

ред судом ходатайство о получении разрешения на проникновение в жилище в целях обеспечения принудительного доставления к ним уклоняющегося от явки по вызову участника уголовного судопроизводства. Решение вопроса о даче такого разрешения предполагалось по правилам ст. 165 УПК РФ⁴.

Принимая во внимание приведенную точку зрения (в части необходимости правового регулирования принудительного исполнения привода при отказе проживающих в жилище лиц обеспечить проникновение в него сотрудников полиции), предлагаем один из альтернативных вариантов решения рассматриваемой проблемы.

Согласно ст. 25 Конституции Российской Федерации жилище неприкосновенно. Никто не вправе проникать туда против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения. Следовательно, без судебного решения проникнуть в жилище граждан (в случае их возражения на то) можно только в случаях, которые прямо предусмотрены законом. Поэтому необходимо обратиться к двум федеральным законам, которые регулируют деятельность органа дознания (полиции) по исполнению привода — УПК РФ и Закону о полиции.

В сфере уголовного судопроизводства принцип неприкосновенности жилища раскрывается применительно к трем следственным действиям: осмотру, обыску и выемке (ст. 12 УПК РФ). Уголовно-процессуальным законом предписан специальный порядок получения судебного решения для производства названных следственных действий (ст. 165 УПК РФ). Судебное решение требуется и в иных случаях, когда конституционные права и свободы граждан могут быть ограничены (ст. 29 УПК РФ). Однако УПК РФ не регулирует ситуации, возникающие при осуществлении привода лиц из жилых помещений.

Закон о полиции предполагает возможность вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (ст. 15) в случаях, предусмотренных этим законом или иными законами Российской Федерации. Перечень особых случаев проникновения в жилые помещения граждан сотрудниками полиции без судебного решения или получения согласия лиц, проживающих в жилом помещении, установлен ч. 3 ст. 15 Закона о полиции. Проникновение допускается для:

- 1) спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- 2) задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- 3) пресечения преступления;
- 4) установления обстоятельств несчастного случая.

⁴ Там же. С. 65.

Часть 2 ст. 15 Закона о полиции запрещает сотрудникам полиции входить в жилые помещения помимо воли проживающих в них граждан иначе как в случаях и порядке, установленных федеральными конституционными законами, Федеральным законом «О полиции» и другими федеральными законами. В перечне случаев, разрешающих сотрудникам полиции проникновение в жилище без судебного решения и разрешения проживающих в жилом помещении лиц, отсутствует указание на исполнение привода участников уголовного процесса.

Системный анализ двух федеральных законов, регламентирующих деятельность сотрудников полиции в случае исполнения постановления о приводе при производстве по уголовному делу, свидетельствует о правовом пробеле в регулировании отношений, возникающих при отказе проживающих в жилище лиц допустить в него сотрудников полиции для осуществления привода. Это фактически является препятствием к его исполнению.

Полагаем, что необходимо внести изменения в Федеральный закон «О полиции», дополнив ч. 3 ст. 15 пунктом 5: *«для исполнения постановления дознавателя или следователя о приводе»*. Такое изменение полностью согласуется с положениями ст. 25 Конституции Российской Федерации, поскольку ею предусмотрена альтернатива судебному решению — случаи, установленные федеральным законом.

Безусловно, возможно внесение изменений и в УПК РФ. Однако применение положений ст. 165 УПК РФ будет нецелесообразным. Получение судебного решения, когда сотрудники полиции уже находятся в процессе исполнения постановления о приводе, затруднительно. Часть 2 ст. 165 УПК РФ, обязывающая судью рассмотреть ходатайство не позднее 24 часов с момента его поступления, ориентирует следователя и дознавателя на предварительное обращение к судье. Другими словами, следователь или дознаватель, вынося постановление о приводе подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего или свидетеля из жилого помещения, должны будут практически достоверно знать, по какому адресу находятся лица, подвергаемые приводу. В практической деятельности подобное законодательное закрепление повлечет, на наш взгляд, обращение в суд в каждом случае необходимости осуществить привод из жилого помещения.

Аргументом в пользу внесения изменений именно в Федеральный закон «О полиции» выступает и то, что в ст. 15 предусматриваются гарантии прав лиц, находящихся или проживающих в жилом помещении, а также устанавливается порядок проверки законности и обоснованности проникновения в жилище сотрудниками полиции — сообщение о произведенном проникновении в жилище непосредственному начальнику и уведомление в течение 24 часов прокурора. Действия сотрудников полиции, исполнивших привод, а также само постановление о приводе, полагаем, могут быть обжалованы в судебном порядке.

ПРОНИКНОВЕНИЕ В ЖИЛИЩЕ ПРИ ПРОИЗВОДСТВЕ ОБЫСКА: СООТНОШЕНИЕ НОРМ ЗАКОНА «О ПОЛИЦИИ» И УПК РФ

Своевременное и внезапное проникновение в помещение при производстве обыска нередко является залогом эффективности следственного действия. Перед началом обыска следователь обязан предъявить постановление, предложить добровольно выдать предметы, документы и ценности, подлежащие изъятию. Лишь после соблюдения указанной процедуры следователь (дознатель и др.) вправе приступить к поисковым действиям, составляющим суть обыска¹. Однако закон не содержит ответа на вопрос о возможности применения принуждения для внезапного проникновения в жилище или иное помещение перед началом следственного действия. В некоторых случаях информирование о предстоящем обыске при отсутствии реальной возможности незамедлительно войти в помещение может привести к уничтожению доказательств, спровоцировать вооруженное сопротивление, захват заложников и т. п. В практической деятельности при возникновении подобных ситуаций сотрудники полиции, используя различные тактические способы (спецтехнику для вскрытия дверей, вхождение через окна, проемы в стенах, сделанные бронетехникой), входят в помещение, в котором будет производиться обыск, берут его под контроль, после чего реализуется уголовно-процессуальная процедура обыска. Не вызывает сомнений целесообразность сложившегося порядка. Но основаны ли эти действия на законе? Если да, то какими нормами руководствоваться при внезапном проникновении в жилище перед началом обыска?

В данном вопросе важно комплексное применение норм Федерального закона «О полиции» (далее — Закон) и УПК РФ. Согласно ст. 15 Закона проникновение сотрудников полиции в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями, допускается для:

1) спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;

2) задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

3) пресечения преступления;

4) установления обстоятельств несчастного случая.

Полицейский порядок проникновения в жилище более эффективен. Согласно п. 1 ч. 5 ст. 15 Закона допускается не представляться и не разъяснять основания проникновения, если промедление создает непосредственную уг-

¹ Рыжаков А. П. Обыск и выемка: основания и порядок производства. 2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

розу жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции или может повлечь иные тяжкие последствия. К числу иных тяжких последствий могут быть отнесены утрата доказательств, создание условий, при которых лицо, подозреваемое в совершении преступления, может скрыться и т. п. При производстве обыска наиболее часто встречаются второе и третье основания.

Второе основание, как правило, возникает в ситуациях, когда сотрудник полиции физически преследует лицо, в отношении которого имеются достаточные основания, чтобы подозревать его в совершении преступления². Поэтому задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления, нельзя связывать с соответствующим процессуальным статусом. В Законе говорится о необходимости задержания лица, предположительно, причастного к совершению преступления. При проведении обыска в помещении, где может находиться лицо, причастное к совершению преступления, возможно внезапное проникновение в соответствии с нормами Закона «О полиции».

Обыск в целях пресечения преступления проводится во всех случаях, когда необходимо изъять предметы, запрещенные к гражданскому обороту. Пресечением можно считать изъятие орудий преступления при совершении продолжаемого преступления и некоторые другие ситуации.

Как оценивать проникновение в рамках Закона «О полиции»: считать самостоятельной процедурой, предшествующей обыску, или применять нормы УПК РФ и Закона «О полиции» комплексно? От этого зависит, надо ли уведомлять прокурора (при наличии судебного разрешения на производство обыска), отдельно оформлять действия сотрудников полиции, связанных с применением принуждения в ходе следственных действий.

Полагаем, обыск, сопряженный с внезапным проникновением в жилище или иное помещение, необходимо рассматривать как единую процедуру в рамках уголовно-процессуального законодательства, отдельные элементы которой регламентируются Законом «О полиции». Соответственно, сотрудники полиции не должны совершать каких-либо действий, связанных с уведомлением прокурора (помимо оговоренных уголовно-процессуальным законодательством). В части применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия уведомление прокурора осуществляется в обычном порядке, так как эти вопросы являются предметом регулирования административного законодательства.

Данный вывод подтверждается судебной практикой, которая пошла по пути комплексной оценки норм УПК РФ и Закона «О полиции» при производстве обыска. Так, Верховный Суд РФ, рассматривая кассационную жало-

² *Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)* / Ю. Е. Аврутин [и др.]. М., 2012. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

бу ООО «Межрегионгаз Владимир» в связи с отказом в удовлетворении иска о взыскании материального ущерба, причиненного сотрудниками полиции при проникновении в обыскиваемое помещение, указал, что «исходя из положений частей 3 и 4 статьи 15 Закона о полиции, предусматривающих право сотрудников полиции при необходимости в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, а также для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, пресечения преступления, произвести взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в помещения, занимаемые организациями, а также положений статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, согласно которым при производстве обыска могут вскрываться любые помещения, если владелец отказывается добровольно их открыть, суды пришли к обоснованному выводу о том, что сотрудники управления, осуществляя взлом дверей тамбур-шлюза, действовали в рамках предоставленных им полномочий»³.

Таким образом, проникновение в жилище или иное помещение перед началом обыска (в соответствии с нормами Закона «О полиции») является допустимым. Целесообразно, на наш взгляд, регламентировать возможность превентивного применения принуждения при производстве следственных действий в уголовно-процессуальном законодательстве.

А. В. Павлов,

кандидат юридических наук,

И. П. Пилюшин,

кандидат юридических наук, доцент

(Омская академия МВД России)

ДОСТАВЛЕНИЕ И ЗАДЕРЖАНИЕ ПОЛИЦИЕЙ ОБВИНЯЕМОГО, НАХОДЯЩЕГОСЯ В РОЗЫСКЕ

В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О полиции»¹ (далее — Закон о полиции) одним из основных направлений деятельности полиции является розыск лиц. Сотрудники полиции наделены правом объявлять розыск лиц, совершивших преступления, подозреваемых и обвиняемых, принимать меры по их обнаружению (п. 10 ч. 1 ст. 13). В течение 2014 г. органами внутренних дел Российской Федерации разыскивалось 124,9 тыс. лиц,

³ *Определение Верховного Суда РФ от 12 сентября 2014 г. № 301-ЭС14-1941 по делу № А11-3951/2013. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».*

¹ *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7, ст. 900, с. 2140–2186.

скрывшихся от органов дознания, следствия и суда. Установлено местонахождение 75,9 тыс. лиц, объявленных в розыск².

Наделение процессуальными полномочиями по розыску подозреваемого и обвиняемого не только следователя, в производстве которого находится уголовное дело, но и органа дознания обусловило введение в Закон о полиции двух мер государственного принуждения:

— доставление граждан, т. е. осуществление их принудительного препровождения в служебное помещение территориального органа полиции (п. 13 ч. 1 ст. 13);

— задержание лиц, находящихся в розыске (п. 4 ч. 1 ст. 14).

Доставление разысканного лица в служебное помещение подразделения полиции. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции полиция вправе доставлять граждан, т. е. осуществлять их принудительное препровождение в служебное помещение подразделения полиции в целях установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда. Сведения, образующие основания для доставления лица, могут быть получены в процессе проверки документов лица. Эта проверка может проводиться в порядке, предусмотренном п. 2 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции, кроме того, гражданин может быть похож на разыскиваемое лицо и др.

Л. М. Бабкин, ссылаясь на п. 270 Устава патрульно-постовой службы полиции, полагает, что сотрудник полиции, доставивший лицо в орган внутренних дел, докладывает об этом рапортом на имя своего начальника. В рапорте указываются фамилия, имя, отчество, домашний адрес доставленного, время, место, обстоятельства и причины доставления, фамилии и адреса свидетелей, а также лиц, оказавших содействие при задержании и доставлении³. В соответствии с Законом о полиции по факту доставления в служебное помещение составляется протокол в порядке, установленном чч. 14 и 15 ст. 14. Оформление такого протокола не означает, как отмечается в юридической литературе, что все доставленные граждане, исходя из норм данного правового акта, должны быть задержаны⁴. В этом случае законодатель предусмотрел лишь возможность применения аналогичного способа фиксации результатов доставления, однако это не влечет наступления аналогичных правовых последствий.

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации. М., 2015. URL: https://mvd.ru/Deljatelnost/results/annual_reports (дата обращения: 11.05.2015).

³ Бабкин Л. М. Доставление граждан в полицию как мера государственного принуждения // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 3. С. 35–40.

⁴ Иманкулов Р. М. Выходя из дома, возьмите паспорт // Административное право. 2011. № 1. С. 17–24.

Предусмотренная законом обязанность составления протокола доставления и вручение его копии доставленному лицу будет выступать в качестве основной гарантии от незаконного ограничения его свободы. Наличие на руках протокола доставления с указанием обстоятельств ограничения свободы передвижения позволит лицу более аргументированно отстаивать свою позицию в случае обжалования им действий сотрудников полиции. Составление данного документа предполагает персональную ответственность сотрудника полиции за принятое на основе полученных им сведений решение об ограничении свободы.

Констатация факта отождествления личности обвиняемого осуществляется на основе достаточных сведений. Сотрудники полиции должны убедиться в том, что установленное ими лицо является именно тем обвиняемым, который находится в розыске. Объем сведений, на основе которых принимается решение о доставлении обвиняемого в служебное помещение при наличии оснований полагать, что он находится в розыске, имеет вероятностный характер. Решение о задержании разысканного лица допускается лишь после получения достоверных сведений, позволяющих отождествить личность. Соответственно, обнаружение обвиняемого и возможность его задержания следует связывать с моментом отождествления личности разысканного обвиняемого. Лишь после того как сотрудник полиции удостоверился, что имеет дело с лицом, находящимся в розыске, можно констатировать факт обнаружения, с этого момента в отношении обвиняемого может быть применена мера принуждения — задержание.

Организационные аспекты ограничения свободы лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России, регулируются 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»⁵ (далее — приказ № 389). После доставления граждан в дежурную часть оперативный дежурный обязан:

- разъяснить доставленному основания ограничения его прав и свобод, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности, предусмотренные законодательством Российской Федерации;

- поместить доставленное лицо в оборудованное надлежащим образом помещение для задержанных.

Задержание лиц, находящихся в розыске. Право сотрудников полиции на задержание разысканных лиц до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений предусмотрено п. 4 ч. 2 ст. 14 Закона о полиции.

⁵ Рос. газета. 2012. 11 июля.

В случае задержания подозреваемого в Законе о полиции обозначено, что оно осуществляется по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством РФ (п. 1 ч. 1 ст. 14), но относительно задержания разысканного лица подобный законодательный прием не применен. Интересен вопрос: являются ли задержание, произведенное полицией, и задержание, предусмотренное ч. 3 ст. 210 УПК РФ, разными способами ограничения свободы передвижения или разными этапами одноименной меры принуждения?

Задержание — это не одномоментный акт, а комплекс правоотношений, реализация которых обусловлена созданием необходимых гарантий, направленных на обеспечение его правомерности. Анализ ст. 14 Закона о полиции позволяет предположить, что порядок задержания лица носит неоконченный характер, в нем нашли регулирование первоначальные действия по ограничению свободы передвижения. Не обозначены допрос задержанного, сообщение прокурору, данные процессуальные действия предусмотрены главой 12 УПК РФ.

Следует учитывать, что задержание разысканного лица (согласно п. 4 ч. 2 ст. 14 Закона о полиции) длится до передачи его соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений. После доставления обвиняемого, например, к следователю сохраняется потребность решения вопроса в отношении разысканного лица о мере пресечения в виде заключения под стражу. Соответственно, до получения судебного решения об аресте обвиняемого необходимо его дальнейшее содержание под стражей. Полицейское задержание направлено на решение вопроса о задержании обвиняемого в порядке, изложенном в ч. 3 ст. 210 УПК РФ.

При рассмотрении полицейского задержания важно определиться с органом, которому сотрудник полиции передает разысканное лицо. При обнаружении обвиняемого по месту расследования каких-либо трудностей с решением данного вопроса не возникает. Сотрудник полиции доставляет его в дежурную часть или непосредственно к следователю (дознавателю), составляет протокол задержания, в котором отражает обстоятельства обнаружения разысканного лица. При обнаружении лица, в отношении которого заочно избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, оно доставляется и помещается непосредственно в изолятор временного содержания, в последующем переводится в следственный изолятор.

Как быть при обнаружении обвиняемого в удаленном от места расследования регионе, когда для его доставления требуется продолжительное время (превышающее 48 часов)? Правомерно ли в данном случае его доставление в рамках полицейского задержания? Полагаем, ответ должен быть отрицательным. В пункте 4 ст. 14 Закона о полиции не указан срок, на которое лицо может быть задержано, обозначено, что задержание может длиться до передачи

подозреваемого (обвиняемого) соответствующим органам или учреждениям. Задержание полицией лиц, находящихся в розыске, осуществляется на срок, необходимый для передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений (подп. 4 п. 2 ст. 14 Закона о полиции). До судебного решения лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов (п. 1 ст. 14 Закона о полиции). После передачи разысканного обвиняемого к следователю сохраняется потребность его дальнейшего удержания для решения вопроса о мере пресечения в виде заключения под стражу.

Под соответствующим органом, учреждением, до передачи которому задерживается обвиняемый, в случае его обнаружения в удаленном от места расследования регионе следует понимать ближайший правоохранительный орган, должностное лицо которого правомочно решить вопрос о дальнейшем ограничении свободы лица в порядке уголовно-процессуального законодательства.

Изложенное позволяет предположить, что ограничение свободы разысканного обвиняемого до получения судебного решения о заключении его под стражу может протекать в два этапа. Выделение этапов обусловлено характером деятельности правоохранительных органов, осуществляющих уголовное судопроизводство. Определенными полномочиями в этой сфере обладают сотрудники полиции, которые (в предусмотренных законом случаях) оказывают содействие следователю. Сотрудники полиции осуществляют розыск, соответственно, они наделены процессуальными полномочиями по доставлению и задержанию обнаруженного обвиняемого.

Ограничение свободы передвижения разысканного лица (в зависимости от ситуации) может реализоваться разными субъектами уголовно-процессуальных отношений. Право сотрудников полиции на задержание возникает лишь в случаях, исключающих его осуществление следователем. Эта вынужденная мера оперативного реагирования, реализуемая в ситуациях, когда необходимость задержания возникает внезапно.

В соответствии с разделом 3 приказа № 389 оперативный дежурный перед размещением лиц, доставленных в дежурную часть, обязан:

- организовать дактилоскопирование доставленных лиц, которые подлежат обязательной дактилоскопической регистрации в соответствии со ст. 9 Федерального закона от 25 июля 1998 г. № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;

- проверить наличие сведений о доставленных лицах по оперативно-справочным, криминалистическим и розыскным учетам МВД России;

- опросить лицо о наличии у него хронических заболеваний и жалоб на состояние здоровья. Результаты опроса заносятся в протокол о задержании;

- составить протокол о задержании, одну копию которого вручить задержанному лицу, другую направить в подразделение информационного

обеспечения территориального органа МВД России для включения сведений о задержанном в реестр лиц, подвергнутых задержанию.

В соответствии с разделом 4 приказа № 389 оперативный дежурный после размещения лиц, доставленных в дежурную часть, обязан:

— в отношении подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений обеспечить составление протокола о задержании в порядке и сроки, предусмотренные ст. ст. 91, 92 УПК РФ, организовать проведение в порядке и на основании ст. 184 УПК РФ личного обыска, о производстве которого составить протокол;

— о доставлении указанных лиц доложить начальнику территориального органа МВД России либо лицу, исполняющему его обязанности, по его указанию передать доставленное лицо, материалы, изъятые вещи, ценности сотруднику органа дознания или предварительного следствия с отметкой о передаче в Книге учета лиц, доставленных в дежурную часть территориального органа МВД России;

— о задержании лиц, находящихся в розыске, уведомить инициатора розыска.

Об обнаружении обвиняемого по телефону информируется инициатор розыска, чтобы следователь, в производстве которого находится уголовное дело, немедленно принял решение о возобновлении предварительного расследования. На период выяснения позиции следователя, инициировавшего розыск, обвиняемый может быть задержан по месту его обнаружения на срок не более 3 часов (в соответствии с п. 4 ч. 2 ст. 14 Закона о полиции). Дальнейшее ограничение свободы обвиняемого осуществляется по усмотрению следователя, в производстве которого находится уголовное дело, в соответствии с ч. 3 ст. 210 УПК РФ (задержание обвиняемого, находящегося в розыске).

А. С. Миловидова,

кандидат юридических наук

(Нижегородская академия МВД России)

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВООПРЕДЕЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ ФЕНОМЕНА ЮРИДИЧЕСКОГО УДОСТОВЕРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ)

Правоприменение — один из глобальных элементов юридической практики. Целесообразно рассматривать данную деятельность в рамках отдельных направлений, руководствуясь правилом об общих характеристиках целого и его частей. Рассмотрев отдельный элемент правоприменения, мы можем

экстраполировать ряд полученных результатов на родовое понятие. В связи с этим мы решили обратиться к удостоверительной практике в деятельности органов внутренних дел как одному из узких направлений правоприменения. Данное направление рассматривается нами как разновидность самостоятельного юридического феномена¹. Юридическое удостоверение в современном отечественном праве можно охарактеризовать следующим образом:

1) определяется через единство процедурного, формального и фактического аспектов;

2) направлено на установление подлинности и правомерности фактов, статусов, состояний и иных явлений в праве;

3) его содержание предстает как интеллектуально-волевая деятельность и ее результат, выраженные в специфических формах;

4) осуществляется субъектами, наделенными в рамках закона соответствующей компетенцией.

Проявления феномена юридического удостоверения можно проследить во множестве общественных практик. Через призму работы правоохранительных органов (а именно органов внутренних дел) юридическое удостоверение рассматривается в нескольких аспектах.

Ассоциативное мышление отправляет к прочно закрепленному в общественном сознании символу — служебному удостоверению. Другая группа, более близкая настоящему исследованию, — удостоверение в рамках организационных аспектов повседневного прохождения службы. Результатом соответствующего юридического удостоверения могут являться такие документы, как командировочное удостоверение, отпускное удостоверение, документы, удостоверяющие получение сотрудником освобождения по временной нетрудоспособности, и др.

Последовательный анализ приводит нас и к внешнему воздействию. Должностные лица органов внутренних дел становятся субъектами, наделенными властными полномочиями, в том числе по осуществлению юридического удостоверения. В рамках этого направления назовем следующие документы-итоги юридического удостоверения: водительское удостоверение; удостоверение, связанные с приобретением и хранением различного оружия; удостоверение частного охранника; лицензия на частную детективную (сыскную) деятельность; удостоверение частного детектива и др. Данные акты являются результатом осуществления сотрудниками органов внутренних дел своих профессиональных функций.

¹ Миловидова А. С. К вопросу о понятии юридического удостоверения // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24(4). С. 233–237; *Ее же*. Юридическое удостоверение в деятельности органов внутренних дел // Там же. 2014. № 3(27). С. 237–241.

Следует говорить и об иных направлениях деятельности. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»² возлагает на полицию особые обязанности (ч. 1 ст. 12):

- удостоверение совершения преступлений (подп. 1: осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях);

- удостоверение обстоятельств совершения преступления (подп. 2: документировать обстоятельства совершения преступления, административно-го правонарушения, обстоятельства происшествия);

- удостоверение подлежащего конфискации имущества (подп. 12: устанавливать имущество, подлежащее конфискации);

- удостоверение личности (подп. 15: принимать меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе);

- удостоверение допуска к перевозке пассажиров (подп. 19: выдавать в установленных случаях свидетельства о допуске автотранспортных средств к перевозке опасных грузов);

- удостоверение прав (подпп. 20, 23: выдавать гражданам и организациям при наличии оснований, предусмотренных федеральным законом, лицензии);

- удостоверение наличия судимости (подп. 39: предоставлять по межведомственным запросам органов государственной власти, органов местного самоуправления, предоставляющих государственные или муниципальные услуги, сведения о наличии у лица непогашенной или неснятой судимости).

На наш взгляд, единство указанных обязанностей обусловлено их структурой и сущностным назначением, что характеризует их как направления юридического удостоверения.

Вопросы эффективности юридического удостоверения в деятельности органов внутренних дел ставятся нами в зависимость от наличия следующих показателей общесоциального (политическая, экономическая и социальная ситуация, принятый стиль мышления, культурная среда, идеологический пресс, этический кодекс и т. д.) и правового (специального) воздействия. Юридические недостатки могут быть связаны с дефектным законодательством или с проблемами непосредственно деятельности (дефекты исполнителя, содержания и процедуры).

Индикатором заинтересованности Министерства внутренних дел РФ в качественном осуществлении данной деятельности служит наличие порядка сорока административных регламентов по оказанию государственных услуг,

² *О полиции* : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 8 февр.

связанных с лицензированием, выдачей разрешений и справок, удостоверяющих те или иные правовые статусы, состояния. Особого внимания заслуживает приказ МВД России «О повышении качества предоставления государственных услуг в системе МВД России»³, где среди прочего предлагается Инструкция по организации и проведению мониторинга удовлетворенности заявителей качеством государственных услуг, предоставляемых органами внутренних дел Российской Федерации, и обеспечением их доступности. Мониторинг обращается и к аналитической деятельности: при установлении факта несоответствия результатов и плановых показателей, при выявлении отрицательной динамики должны быть установлены возможные причины случившегося. Эффективность удостоверительной практики, согласно указанному документу, может быть оценена как по количественным показателям (например, время принятия удостоверительного решения), так и по качественным, которые, на наш взгляд, требуют дополнительных разъяснений. Среди последних можно назвать «компетентность сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, взаимодействующего с заявителем». К сожалению, уточнений относительно указанной оценочной категории в приказе обнаружить не удалось. Очевидно, ее понимание оставлено на усмотрение лица, обратившегося за юридическим удостоверением (предлагаются такие варианты ответов, как очень высокая, высокая, средняя, низкая и очень низкая).

Данный приказ отменяет ряд действующих ранее ведомственных актов, в частности приказ МВД России «О повышении качества предоставляемых МВД России государственных услуг (функций) в электронном виде»⁴. Меры по развитию электронных правоприменительных механизмов позволяют говорить о попытках преодоления такого негативного фактора, как субъективизм при осуществлении юридического удостоверения.

В настоящее время ставится вопрос о необходимости системного подхода к анализу ошибок в законодательстве, исследуется проблема ответственности за некачественное правотворчество. Совет Федерации РФ провозглашает: «Практическая деятельность правовых служб государственных органов по экспертному анализу федерального законодательства показывает, что в настоящее время назрела потребность в проведении мониторинга законодательных ошибок, особенно юридико-технических, существенно влияющих на

³ *О повышении качества предоставления государственных услуг в системе МВД России* : приказ МВД России от 29 декабря 2014 г. № 1144. URL: <http://mvd.ru> (дата обращения: 10.10.2015).

⁴ *О повышении качества предоставляемых МВД России государственных услуг (функций) в электронном виде* : приказ МВД России от 14 июля 2011 г. № 837. Доступ из специализированной территориально распределенной автоматизированной системы «Юрист».

качество законов и в дальнейшем способных негативно сказываться на правоприменительной практике»⁵.

Обратимся и к иным ведомственным документам, где использованы такие формулировки, как «удостоверившись», «удостоверяется». Например, «удостоверившись, что смена готова к несению службы, начальник караула...»⁶. Закономерен вопрос: каким образом должно осуществляться такое удостоверение, как закрепляются его результаты? Еще пример: «проектная документация... удостоверяется соответствующей записью ответственного лица за проект»⁷. Каким образом ответственное лицо проводит предварительное удостоверение? Подобная логика может стать причиной обвинения в излишнем формализме. Мы сами порождаем дефект в удостоверительной практике, связанный с неверным (а нередко и излишним в конкретной ситуации) толкованием правовых норм, тогда как толкование должно способствовать единообразному пониманию и применению правовых норм субъектами юридического удостоверения. Другими словами, совершенствовать источники закрепления норм, посвященных юридическому удостоверению, следует в разумных пределах. В некоторых ситуациях законодательная терминология понятна на интуитивном уровне каждому члену общества, а потому дополнительного официального толкования не требуется.

Полагаем, в общественном сознании существует устойчивая связь между обеспечением законности и правопорядка и повседневной организационной деятельностью правоохранительных органов как ключевых структур в сфере защиты прав и свобод человека, той или иной социальной группы, общества в целом, что должно стать предметом дальнейшего исследования юридического удостоверения. Изучаемый феномен ярко прослеживается в практической деятельности органов внутренних дел. Следовательно, качественному скрупулезному анализу следует подвергнуть все этапы его осуществления в целях выявления надлежащих средств обеспечения стабильности в обществе.

⁵ *О докладе* Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»: постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 19 марта 2008 г. № 86 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 13, ст. 1206.

⁶ *Об утверждении* Наставления по организации службы военизированных и сторожевых подразделений федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 27 апреля 2007 г. № 383. Доступ из специализированной территориально распределенной автоматизированной системы «Юрист».

⁷ *О совершенствовании* нормативно-правового регулирования деятельности Службы дорожной инспекции и организации движения Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 8 июня 1999 г. № 410 // Рос. газета. 1999. 13 окт.

Эффективность осуществления правоприменения зависит от комплекса субъективных и объективных факторов. Анализ правового регулирования позволяет сделать вывод, насколько важно воздействовать на практику путем ведомственного нормотворчества, что и реализовано в текущей удостоверительной деятельности в МВД России.

А. В. Жилиев,

кандидат юридических наук

(Омская академия МВД России)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНОСТРАННОГО (МЕЖДУНАРОДНОГО) НАБЛЮДЕНИЯ ЗА ВЫБОРАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Эффективность иностранного (международного) наблюдения за выборами зависит от уровня его организации. По этой причине всеми заинтересованными сторонами проводится комплекс мероприятий, направленных на полное и всестороннее обеспечение деятельности иностранных (международных) наблюдателей. Существенная роль в данном процессе отводится органам внутренних дел, которые наделены соответствующей компетенцией и гарантируют исполнение законодательства в рассматриваемой сфере. Характер их функционирования опосредуется действием принципа покровительства Российской Федерации над иностранными (международными) наблюдателями, практическая реализация которого осуществляется в двух формах:

а) содействие иностранным (международным) наблюдателям — создание необходимых условий для эффективного проведения мониторинга и соблюдение конкретных прав экспертов в рамках их деятельности;

б) охрана и защита иностранных (международных) наблюдателей — принятие необходимых мер по предотвращению правонарушений против упомянутой категории участников избирательного процесса, восстановление их нарушенных прав и привлечение к ответственности виновных лиц.

К сожалению, в теории и на практике до сих пор не сформировались единые подходы к решению вопроса о степени вовлеченности ОВД в процесс осуществления покровительства над иностранными (международными) наблюдателями (в первую очередь, о пределах оказания ими содействия). При характеристике их деятельности необходимо использовать универсальные критерии, охватывающие все аспекты иностранного (международного) мониторинга выборов. К таковым относят:

1) закрепленные в нормативных актах права и обязанности ОВД, участвующих в обеспечении иностранного (международного) наблюдения за

выборами, в рамках реализации которых они гарантируют исполнение законодательства в затрагиваемой области (достаточность содействия);

2) задачи, решаемые представителями иностранных и международных организаций в процессе ведения мониторинга (круг вопросов, требующих содействия).

Конкретные направления деятельности ОВД обусловлены спецификой, присущей процедуре наблюдения, а также полифункциональностью указанных органов.

Правовое регулирование статуса ОВД осуществляется на разных уровнях, однако в избирательном законодательстве вопросы участия последних в реализации принципа покровительства Российской Федерации над иностранными (международными) наблюдателями отражены поверхностно. Как правило, в законах о выборах встречается обобщающее понятие «правоохранительные органы» либо закрепляются отсылочные нормы. Поскольку данное обстоятельство не позволяет в полном объеме раскрыть содержание рассматриваемой нами проблематики, считаем целесообразным проанализировать иные источники права, более полно характеризующие место и роль этих органов в указанном процессе.

Общие вопросы, касающиеся сферы иностранного (международного) наблюдения за выборами, решаются центральным аппаратом Министерства внутренних дел Российской Федерации, который:

- осуществляет правовое регулирование деятельности ОВД, связанной с участием в выборах, определяет основные направления работы последних по оказанию содействия и осуществлению охраны и защиты иностранных (международных) наблюдателей. Это проявляется в том, что центральный аппарат МВД России разрабатывает пакеты нормативных правовых актов, регулирующих деятельность различных служб и подразделений по общему обеспечению избирательного процесса, разрабатывает приказы, регламентирующие организационные меры по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности в период подготовки и проведения конкретных избирательных кампаний, комплексы мероприятий по подготовке личного состава к несению службы в период выборов. На основании приказов МВД России соответствующие ОВД субъектов Российской Федерации принимают аналогичные правовые акты, в которых конкретизируют их положения с учетом специфики того или иного региона;

- обеспечивает согласованное взаимодействие ОВД с иными федеральными органами исполнительной власти и избирательными комиссиями по созданию общих условий для нормальной работы иностранных (международных) наблюдателей;

- участвует в реализации информационных гарантий деятельности иностранных (международных) наблюдателей посредством проведения пресс-конференций, брифингов, других мероприятий, с помощью которых обеспе-

чивает доведение до экспертов объективной информации о работе ОВД в рамках избирательных кампаний;

— осуществляет взаимодействие с руководством Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств-участников СНГ и офицерами связи полиции других стран, гражданами которых являются иностранные (международные) наблюдатели. Такая функция считается одной из ключевых, поскольку многие иностранные (международные) наблюдатели относятся к числу высокопоставленных должностных лиц зарубежных государств или международных организаций, по этой причине вероятность совершения в отношении них противоправных действий (в том числе террористических актов) довольно высока. В рамках исполнения международных обязательств Российской Федерации в этой сфере в период выборов МВД России регламентирует проведение комплекса мероприятий по обеспечению безопасности представителей иностранных государств на территории нашей страны;

— в случаях, связанных с правонарушениями в отношении иностранцев, обладающих иммунитетом от юрисдикции Российской Федерации, взаимодействует с Министерством иностранных дел Российской Федерации, Федеральной службой безопасности России, представляет им необходимую информацию об обстоятельствах рассматриваемых дел.

Специальные вопросы, связанные с обеспечением процедуры иностранного (международного) мониторинга выборов, как правило, решаются иными ОВД. В большинстве случаев они связаны с исполнением последними своих обычных функций, закрепленных в законодательстве о полиции. Ключевой из них (в контексте рассматриваемой нами проблематики) является обеспечение личной и имущественной безопасности иностранных (международных) наблюдателей. Именно такая функция (в рамках конкретных избирательных кампаний) реализуется в качестве отдельного направления деятельности ОВД и в целом заключается в предотвращении угрозы жизни, здоровью, достоинству и имуществу представителей иностранных и международных организаций.

В зависимости от характера компетенции тех или иных служб и подразделений на практике исполнение такой обязанности может выражаться в разных формах. Например, в проведении профилактической работы, выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению противоправных действий против иностранных (международных) наблюдателей; в пресечении преступлений и административных правонарушений, совершаемых против них; в обеспечении безопасности представителей иностранных и международных организаций при проведении массовых мероприятий, в которых они участвуют; в обеспечении безопасности экспертов при посещении ими избирательных участков, иных избирательных комиссий в день голосования; в обеспечении безопасности иностранных (международных) наблюдателей при осуществлении ими мониторинга на территориях, имеющих регламентированный характер посещения иностранцами, и т. д.

Решают ОВД и другие задачи. Например, оказывают содействие иностранным (международным) наблюдателям при осуществлении ими мониторинга в удаленных и труднодоступных местностях; исполняют решения избирательных комиссий, связанные с обеспечением их деятельности; исполняют избирательное законодательство в части недопущения участия иностранных (международных) наблюдателей в предвыборной агитации; участвуют в реализации законодательства о свободе передвижения, порядке въезда в Российскую Федерацию и выезда за ее пределы, о правовом положении иностранцев в части, касающейся процедуры иностранного (международного) наблюдения за выборами, обеспечивают контроль за соблюдением правил регистрационного учета, порядка пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и т. д. При этом на характер деятельности ОВД оказывают влияние внешние факторы. В первую очередь, криминогенная обстановка, сложившаяся в стране в целом или в отдельных регионах. Поскольку важность мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов, носит исключительный характер, участие ОВД в избирательных кампаниях всегда рассматривается как работа в особых условиях.

Подводя итог, отметим, что процесс реализации принципа покровительства Российской Федерации над иностранными (международными) наблюдателями многоаспектен и по этой причине предполагается вовлечение в него большого количества ОВД. Осуществляя свои функции, ОВД создают предпосылки для эффективного проведения иностранного (международного) мониторинга избирательных кампаний, решают конкретные задачи по обеспечению деятельности представителей иностранных и международных организаций, тем самым гарантируют исполнение Российской Федерацией международных обязательств в указанной области.

А. И. Воронов,

кандидат педагогических наук, доцент
(Омская академия МВД России),

В. Р. Гиль,

доцент
(Омская юридическая академия)

КОНТРОЛЬ ЗА ФОРМИРОВАНИЕМ ДВИГАТЕЛЬНЫХ НАВЫКОВ ПРИ ПРАВОМЕРНОМ ПРИМЕНЕНИИ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ СОТРУДНИКАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Задача контроля и оценивания действий сотрудника ОВД в служебных ситуациях значительно усложняется детерминацией служебных требований его двигательного поведения. Он не просто должен пробежать, преодолеть препятствие или выполнить боевой прием борьбы (например, бросок, удар,

защиту и т. д.), а разрешить сложившуюся ситуацию с учетом требований правомерности своего поведения и с учетом собственных физических возможностей и условий, в которых происходит действие.

Суть образования различных уровней не сводится к простому суммированию, а именно дифференцируется по уровням, следовательно, требует своих целей, содержания, форм, средств, методов и обособленных результатов обучения.

Если мы определяем результаты обучения одним образом, то и само обучение должно быть организовано аналогично, если по-другому, то и готовить обучаемых необходимо с учетом новых требований. Эта зависимость должна стать аксиомой.

Важен момент перехода знаний из объекта в средство. Одно дело — познавать структуру знаний (его информационную составляющую), и совсем другое — применить знание (пусть и в учебной ситуации) в качестве средства, т. е. оперировать и решать задачи с его помощью. Задачи могут звучать по-разному: либо императивно — такой-то рукой сделать то-то, либо обобщенно: отбить, защититься, уйти с линии удара и т. д.

Результаты, показанные сотрудниками ОВД в двигательных тестах (нормативах), в ходе каких-либо контрольных испытаний показывают в большей степени текущее состояние физических возможностей. Нас интересует возможность воспроизведения (переноса) достигнутых результатов обучения в реальную служебную ситуацию. Насколько физическая подготовленность сотрудника позволит решить служебные задачи по оказанию противодействия активно сопротивляющемуся правонарушителю и сохранить здоровье сотрудника, обеспечить его личную безопасность. В этом смысле контроль в ходе физической подготовки сотрудников ОВД должен быть направлен (способствовать переносу) на параметры сближения с реальным поединком в ходе решения оперативно-служебных задач. Контроль должен быть обучающим, что означает включение в его содержание различных инвариантных упражнений, позволяющих гарантировать сотруднику ОВД приемлемый (достаточный) уровень физической (двигательной) готовности, показываемой в реальной оперативно-служебной ситуации.

Поскольку компетенции представляют собою сложную надпредметную структуру, то контроль возможен только комплексный, сочетающий требования всех заинтересованных специалистов (физической и огневой подготовки, тактико-специальной подготовки, административного права и административной деятельности, уголовного права и процесса). Следовательно, при оценивании действий сотрудника при решении двигательных задач по применению боевых приемов борьбы (в соответствии с Наставлением по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации) изначально выставляется требование к действиям сотрудника, осно-

ванным на предположении, что иные меры по разрешению служебной ситуации не дали результата, а потому применение боевых приемов борьбы остается безальтернативным вариантом.

Можно условно согласиться, что оценивание результатов двигательного поведения при решении сотрудником задач (в целях контроля его уровня подготовленности) остается уделом специалистов физической подготовки с одной оговоркой: результаты такого «применения» боевых приемов борьбы не выходят за пределы, устанавливаемые уголовным или иным законом.

По мере совершенствования профессионально-прикладных двигательных действий умения и навыки становятся управляемыми: т. е. исполнитель (сотрудник) может дозировать амплитуду, скорость, силу удара (броска, болевого приема и т. д.) в соответствии со складывающейся обстановкой.

В двигательном действии условно выделяют две части — планирующую (организующую) и исполнительную. В определенной степени они взаимодействуют на компенсационной основе: недостатки в планировании действия компенсируются возможностями исполнительной части, а погрешности в исполнении могут быть компенсированы хорошей организацией (планированием). Планирующую часть можно рассматривать как пассивные знания о совершаемом двигательном действии, а исполнительную — как своеобразный перевод этих пассивных знаний в активные (двигательные).

Такое понимание структуры двигательного действия предполагает рассмотрение физических способностей (проявлений, качеств) не как самостоятельные проявления на том или ином уровне физического развития обучаемых, а как основное средство, предназначенное для обеспечения исполнительной части двигательного действия. В связи с этим оценка физических способностей (силы, быстроты, выносливости, ловкости, гибкости) должна происходить с точки зрения их включенности в исполнительную часть двигательного действия, а не в отрыве от него. На наш взгляд, в большей степени следует учитывать долю трансформации имеющихся физических кондиций обучаемых в исполнительную часть профессионально-прикладных двигательных действий. Данный подход позволяет сближать процесс обучения с практикой.

Разумеется, ни уровень развития физических качеств, ни техника двигательных действий не снижаются до нуля и не исчезают вовсе, но уровень их трансформации в конкретном двигательном действии всегда отличен от тех базовых (консервативных) показателей, демонстрируемых обучаемым в учебных условиях и на стандартном тестировании. Последние можно рассматривать как своеобразную демонстрацию так называемых физических качеств и техники двигательных действий соответственно (в отличие от их же применения в реальной обстановке служебной деятельности). Подобная двойственность требует концептуальной смены методики физической подготовки и системы оценивания результатов обучения.

Следовательно, необходим «плавающий (подвижный) критерий» как обучения, так и контроля двигательной подготовленности сотрудника полиции в каких-либо особых формах и с заданным уровнем результата (оправданным с точки зрения профессии).

При оценивании результатов обучения человека следует рассматривать не изолированно, а в системе «человек — функция»: «человек — машина», «человек — профессия», «человек — условия», «человек — человек» и т. д. Именно эти системы при оценивании требуют учета не только факторов самой двигательной деятельности (биомеханики, рационализма), но и требований, задаваемых внешними условиями (машина, профессия, нравственность, другие условия). В связи с этим обучение и подготовка должны учитывать данные обстоятельства, а не только единственную функцию «человек — красота движения». Всегда идет выбор, устанавливаются приоритеты двигательной деятельности.

В связи с учетом многофакторности профессионально-прикладного двигательного действия сотрудника полиции особое внимание должно уделяться тактике двигательного поведения. Тактика — это способы применения техники двигательных действий в различных ситуациях служебной деятельности. Тактика — это способность оценивать и выявлять недостатки и преимущества как свои, так и соперника, наличными средствами использовать указанные факторы (обстоятельства) в достижении поставленной цели. Тактика применения физической силы — это целесообразное двигательное поведение полицейского с учетом основных (ведущих, значимых) условий обстановки (реальности ситуации). Оценивание результатов обучения с учетом масштабов обобщения может различаться и приводить к неодинаковым выводам.

Содержание компетенций определяется масштабом обобщения дидактических единиц и их характером, включает:

- социально значимые роли, отражающие потребности практики;
- технико-тактические действия как рекомендуемые образцы рационального двигательного поведения в служебных ситуациях;
- тренировочные задания (развивающие физические качества) как требования к степени напряженности функциональных (двигательных) и психологических систем обучаемых, не выходящих за пределы, налагаемые учебными условиями.

При оценивании следует учитывать, что в целях практического обучения формируется интерактивная среда, она требует разной степени «двигательного реагирования» и изменяется в зависимости от поведения обучаемого. При этом востребуется и происходит актуализация имеющихся у человека предпочтений, двигательного опыта, каких-либо знаний о предмете деятельности, предрасположенности (в том числе по типу нервной системы, генетическим предпосылкам и т. п.).

Нельзя просто «отрабатывать» технику боевых приемов борьбы, так как она всегда отражает (содержит) все возможности исполнителя (в том числе и знание теории, понимание внутренних механизмов двигательного действия). Техника должна соответствовать и внешним требованиям (в нашем случае с точки зрения правомерности применения и последствий воздействия на правонарушителя). Применение боевых приемов борьбы — всегда комплекс взаимовязанных и согласованных позиций, не только физическая культура или физическое упражнение. Отсюда следует и необходимость оценивания в ходе обучения степени сближения образовательного процесса с реальной служебной обстановкой.

В ходе обучения должно идти сближение с реальностью. Когда мы говорим о сближении с объективной реальностью, то разграничиваем, противопоставляем себя и объективную реальность. Но мы и есть «объективная реальность», или «реальность в реальности», осознающая себя частью объективной реальности. Мы являемся и генератором формирования «объективной реальности», т. е. задаем условия ее формирования и функционирования (проявления). Это обстоятельство необходимо учитывать, говоря о сближении (уточнении) объективной реальности. Важно такое сближение обеспечивать в ходе процесса обучения, поскольку известно: «чем занимаешься во время урока, тому и учишься!»

Подчеркнем, что вопросы подготовки сотрудников остаются наиболее сложными с точки зрения достижения образовательного результата. Современный квалифицированный сотрудник полиции не просто демонстрирует свое физическое преимущество, но решает служебные задачи, связанные с применением разнообразных форм физической силы, взаимодействует с окружающей действительностью. Из наиболее резонансных в практике применения и наиболее сложных проблем, возникающих при обучении, обозначим вопросы, связанные с боевыми приемами борьбы. Способность адекватного контроля поведения правонарушителя (через регулирование силового, болевого, иного воздействия), опережающего, угрожающего воздействия на двигательное поведение правонарушителя, заставляющего последнего по воле сотрудника полиции придерживаться правомерного поведения. При этом сотрудник обязан стремиться к минимизации любого ущерба. Подобные требования заставляют нас постоянно держать во внимании двигательную подготовку сотрудников полиции и предлагать методически выверенные подходы по ее совершенствованию. Следует отдавать себе отчет в том, что сотрудники полиции (при отсутствии должной двигательной подготовленности) иногда вынуждены делать своеобразный нравственный выбор, компенсируя недостаток необходимого двигательного опыта, что нередко ведет к неоправданному ущербу. В связи с изложенным предлагаем различные варианты двигательной подготовки сотрудников полиции, основанные на использовании раз-

личных обучающих заданий с постепенно нарастающей степенью сложности с учетом физических возможностей обучаемых и необходимости соблюдения мер безопасности в учебном процессе. Обучающий контроль позволяет активно вовлекать в процесс обучения самого сотрудника, широко используя его индивидуальные преимущества и разнообразные варианты компенсации имеющихся недостатков, что позволяет готовиться к решению различных задач, связанных с применением физической силы в служебной деятельности. Неизбежно возникают вопросы, касающиеся организации образовательной среды.

Следует творчески подходить к контролю, так как необходим постоянный анализ и оценка того, что требуется, и того, что получается. Постоянное «сличение» происходит не только в паре «условия (требования) служебной деятельности и текущие возможности сотрудника», но и с учетом другой пары: «имеющийся двигательный опыт и индивидуальные предпочтения сотрудника (индивидуальный опыт самообучения)».

Актуальность приобретает и расширение (либо сужение) двигательного опыта по отношению к какому-либо набору служебных ситуаций, которые сотрудник проходит уверенно (решает служебные задачи с применением физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия). Контроль — важный элемент не только управления своей профессиональной двигательной подготовкой. Это ведущий фактор активного (сознательного) профессионального поведения сотрудника. Поэтому здесь так важна активная позиция обучаемого, его вовлеченность и способность анализировать с учетом не только тех или иных принципов (правил), усвоенных в ходе прежнего опыта или обучения, но и требующих учета индивидуальных предпочтений, что позволяет наилучшим образом востребовать его индивидуальные двигательные (физические) преимущества, которые сложно выделить иным способом. Получаемая таким образом информация об индивидуальных двигательных предпочтениях обучаемого поможет преподавателю (и самому обучаемому) лучше сориентироваться в практических рекомендациях по накоплению (совершенствованию) собственного двигательного арсенала.

Познавательная функция оценки означает и то, что обучающийся познает всю систему обучения лично «под себя», «для себя», т. е. она получает индивидуальный профиль, это делает ее неповторимой, хотя и совпадающей по получаемым результатам, достигаемым в различных служебных ситуациях.

СОДЕРЖАНИЕ

Бекетов О. И., Филиппов О. Ю. Актуальные направления совершенствования российского полицейского права	3
Головко В. В., Воронов А. И. Проект нового Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: проблемы и перспективы	8
Макарова Е. Г. О праве граждан на участие в охране общественного порядка	11
Дизер О. А. Деятельность полиции по предупреждению и пресечению бродяжничества и попрошайничества	14
Юрицин А. Е. Деятельность полиции по противодействию экстремизму во время проведения массовых мероприятий	19
Нижник Н. С. Полицейская система как элемент механизма реализации правоохранительной функции государства	21
Меньшикова Н. С. Органы полиции и религиозные организации: опыт совместной деятельности в сфере профилактики преступлений, возникающих на почве межконфессиональных противоречий	27
Айрих В. А. Функциональное единство и нормативная разобщенность стандартных полицейских мер	32
Федоринова Е. А. Проблемы и пути оптимизации правовой политики государства в сфере правоохранительной деятельности органов внутренних дел	35
Голованова Т. В. Внутренние и иностранные дела как критерии формирования федеральных органов исполнительной власти	38
Кузнова А. В. Лицензионно-разрешительная деятельность полиции	42
Супонина Е. А. Категоризация административных правонарушений	47
Старостин А. А. Особенности квалификации административного правонарушения, предусмотренного статьей 19.12 КоАП РФ	50
Ляшук А. В. Профилактический учет несовершеннолетних как мера административного предупреждения	54
Ищенко Е. В. Вопросы совершенствования взаимодействия субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних	58

Никулин Р. В. Проблемные вопросы правовых и организационных основ деятельности полиции по охране общественного порядка	62
Бучакова М. А. Об участии общественности в охране общественного порядка	65
Водяная М. Ю. Проблемные вопросы административной ответственности за появление в общественном месте в состоянии опьянения	68
Белов С. В. Административная ответственность за невыполнение законного требования сотрудника полиции о прохождении медицинского освидетельствования на состояние опьянения	73
Слышалов И. В. Правовое регулирование дорожного движения: актуальные изменения	78
Четверикова А. И. Основные направления и совершенствование деятельности подразделений ГИБДД, уполномоченных в сфере пропаганды безопасности дорожного движения	81
Лесовик И. В. К вопросу о понятии «агрессивное (опасное) вождение»	85
Пивоваров Д. В. Личный досмотр и досмотр вещей, находящихся при физическом лице, как мера обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применяемая сотрудниками полиции	89
Фарафонова М. В. О понятии, содержании и классификации мер административного принуждения в области обеспечения пожарной безопасности	92
Рыдченко К. Д. Перспективы совершенствования правового статуса общественных советов при органах внутренних дел как субъекта общественного контроля	96
Сургутсков В. И., Самойлов А. В. Понятие и субъекты общественного контроля за деятельностью полиции	100
Лавринович К. И. Полиция как часть государственного механизма Финляндской Республики	105
Нижник Н. С., Дергилева С. Ю. От полицейского государства к правовому: А. И. Елистратов о закономерностях эволюции государственно-правовых систем	108
Яценко Ж. Д. Вопросы отбора кандидатов на службу в подразделения органов внутренних дел по делам несовершеннолетних	114
Кузнецова И. А. Дискуссионные вопросы определения возраста потерпевшего в некоторых составах преступлений, в рамках которых несовершеннолетие является конструктивным признаком	117
Бражников С. А. Актуальные аспекты формирования и реализации молодежной политики в Российской Федерации	122
Вакутин А. А. Ответственность за неправомерное удовлетворение требований отдельных кредиторов при наличии признаков банкротства	125

Демидов А. В. Нормативные основы механизмов реализации права на обеспечение жилыми помещениями сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: реалии и перспективы	128
Антоненко М. А. Понятие «государственные закупки» в законодательстве и правоприменительной практике	132
Чичин С. В., Слышалов И. В. О понятии и классификации деятельности органов внутренних дел в особых условиях	135
Скобкарева Е. А. Исторический очерк законодательной дифференциации процессуальных производств	138
Чердынцева И. А. Осуществление привода полицией: уголовно-процессуальный аспект	141
Козловский П. В. Проникновение в жилище при производстве обыска: соотношение норм Закона «О полиции» и УПК РФ	144
Павлов А. В., Пилюшин И. П. Доставка и задержание полицией обвиняемого, находящегося в розыске	146
Миловидова А. С. О некоторых вопросах эффективности правоприменения (на примере феномена юридического удостоверения в деятельности органов внутренних дел)	151
Жиляев А. В. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению иностранного (международного) наблюдения за выборами в Российской Федерации	156
Воронов А. И., Гиль В. Р. Контроль за формированием двигательных навыков при правомерном применении физической силы сотрудниками органов внутренних дел	159

Научное издание

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПОЛИЦИИ И ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Редактор Ю. А. Прудникова

Корректор М. В. Виноградова

Технический редактор Л. А. Янцен

ИД № 03160 от 02 ноября 2000 г.

Подписано в печать 12.07.2016. Формат 60х84/16. Бумага офсетная № 1. Усл. печ. л. 9,8.
Уч.-изд. л. 10,4. Тираж 100 экз. Заказ № 401.

Редакционно-издательский отдел

Группа полиграфической и оперативной печати

644092, г. Омск, пр-т Комарова, д. 7