МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ДАЛЬНЕВОСТОЧНЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции 14-15 мая 2009 г.

Хабаровск
2009

Я 54 (67)
Д 156

Редакционная коллегия:

А.С. Бахта, кандидат юридических наук, доцент,
А.П. Лончаков, доктор юридических наук, профессор,
М.И. Никулин, доктор юридических наук, профессор,
В.Н. Бойко, доктор юридических наук, профессор,
Н.М. Тюкалова, кандидат юридических наук, доцент,
С.С. Козлов, кандидат юридических наук, доцент,
А.Н. Дерюга, кандидат юридических наук, доцент,
А.Н. Шиенкова, кандидат юридических наук,
К.А. Волков, кандидат юридических наук, доцент

Д 156 **Актуальные проблемы предупреждения правонарушений в сфере общественного порядка и общественной безопасности**: Сборник материалов Всероссийской научно-практической конференции, 14-15 мая 2009 г. – Хабаровск: Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2009. – 340 с.

ISBN 978-5-9753-0075-1

В настоящий сборник вошли материалы Всероссийской научно-практической конференции. Освещены вопросы создания единой системы предупреждения правонарушений и взаимодействия правоохранительных органов и общественных объединений в сфере общественного порядка и общественной безопасности, а также проблемы законодательства об административных правонарушениях и совершенствования административно-правовой деятельности милиции общественной безопасности.

Предназначен для широкого круга читателей.

ISBN 978-5-9753-0075-1

© Дальневосточный юридический институт МВД РФ, 2009

МИЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Юрий Петрович Соловей,
ректор Омского юридического института,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

Исходя из понимания полицейской деятельности как поддержания установленного правопорядка мерами принуждения, можно, не опасаясь размывания ее границ, утверждать, что круг субъектов этой деятельности достаточно широк и вовсе не ограничивается одной милицией. В той или иной мере полицейскую деятельность осуществляют также органы федеральной службы безопасности, Вооруженные Силы Российской Федерации, внутренние войска МВД России, таможенные органы, органы федеральной службы судебных приставов, органы госнаркоконтроля, органы государственного пожарного надзора, органы Роспотребнадзора, другие контролирующие (надзорные) органы исполнительной власти, частные детективные и охранные предприятия, добровольные дружины, иные самодеятельные общественные формирования и даже отдельные граждане.

Наиболее четко место милиции в системе субъектов полицейской деятельности может быть определено в процессе их классификации.

С точки зрения принадлежности к органам публичной власти выделяются *публичные* и *частные* субъекты полицейской деятельности. Милиция может функционировать только как субъект первой группы независимо от того, является ли она государственной, что характерно для ее современного статуса, или муниципальной в чистом, так сказать, виде. Действуя от имени публичной власти, а не каких-либо лиц или их объединений, милиция, естественно, должна обладать и обладает неизмеримо более широким объемом полномочий в сравнении с частными субъектами полицейской деятельности – отдельными гражданами, членами добровольных дружин, частными охранниками и детективами и др. Вся их принудительная власть, даже несмотря на то, что в их законном распоряжении могут находиться специальные средства и оружие, ограничивается, как правило, мерами, предпринимаемыми в порядке необходимой обороны, крайней необходимости или задержания лица, совершившего преступление. В этой связи вряд ли следует всерьез воспринимать непубличные организационно-правовые формы полицейской деятельности в качестве полноценной альтернативы милиции. Целесообразность их существования в правовом, демократическом государстве, на наш взгляд, бес-

спорна, но как дополнение к набору тех правоохранительных «услуг», которые в цивилизованном обществе должны предоставляться полицейскими структурами именно публичной власти. Отсюда, кстати, вытекает необходимость осуществления полицией определенных надзорных функций в сфере негосударственной сыскной и охранной деятельности. При этом следует подчеркнуть, что Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»[1] эволюционирует явно в сторону расширения и углубления подобных функций российской милиции.

По роду занятий субъекты полицейской деятельности делятся на *профессиональных* и *непрофессиональных*. Сотрудники милиции являются профессиональными служащими. В самом деле, публичная полицейская деятельность должна быть профессиональной. Во-первых, потому, что, как показывает практика, персонал, не имеющий специальной подготовки и опыта работы, задачи этой деятельности сколько-нибудь эффективно решать не может. Во-вторых, именно профессиональные полицейские служащие, для которых их работа выступает единственным источником дохода, в полной мере осознают ту высокую степень личной ответственности, которая обусловлена социальной значимостью предоставленных им полномочий, и только они могут быть подвержены действенному государственному и общественному контролю, выступающему преградой полицейскому произволу. Слишком велика цена безответственного, некомпетентного или необоснованного полицейского вмешательства, чтобы доверять его непрофессионалам.

Справедливо, что современное демократическое общество, как отмечается в зарубежной литературе, делает выбор в пользу профессиональной полицейской деятельности, поскольку ни одна из форм непрофессиональной полицейской деятельности не способна гарантировать требуемый уровень стабильности и надежности[2].

Сказанное вовсе не свидетельствует о полной несовместимости непрофессиональной полицейской деятельности с идеалами правового, демократического государства. Представляется, что субъекты подобной деятельности не должны лишь располагать правом самостоятельного использования каких-либо надзорных или контрольных полномочий, например, таких, как проверка документов, задержание водителей, управляющих транспортными средствами без документов и т.п. Отрадно, что разработчики находящегося на рассмотрении в Государственной Думе проекта федерального закона «Об участии граждан в обеспечении правопорядка» надлежащим образом учли указанное обстоятельство[3].

Существование непрофессиональной полицейской деятельности обусловлено объективными причинами. Никакое государство никогда не могло и не сможет обеспечить своевременно и в полной мере личную безопасность всех своих граждан. И чем меньший уровень безо-

пасности государство может гарантировать гражданам, тем большими возможностями для самозащиты они должны располагать. Думается, непрофессиональную полицейскую деятельность целесообразно поощрять, хотя и, по аналогии с непубличной полицейской деятельностью, в пределах, ограниченных положениями законодательства о необходимой обороне, крайней необходимости и задержании лица, совершившего преступление.

Исходя из мотивов осуществления полицейской деятельности, ее субъекты подразделяются на *добровольных* и *недобровольных*. Милиция относится к первой группе, ибо ее сотрудники сами выбрали себе профессию. Раннесоветский опыт введения и отбывания милиционной повинности, в том числе и практика функционирования института сельских исполнителей, показали, что общество не может в сколько-нибудь значительной мере полагаться на недобровольную полицейскую деятельность, не удовлетворяющую, в первую очередь, требованиям правомерности, качества и регулярности. Здесь уместно также вспомнить, что одним из существенных мотивов, в силу которых проект учреждения государственной стражи в России, предложенный В.Э. Фришем в начале XX в., был отвергнут, явился предусматривавшийся им порядок комплектования полиции «военными чинами действительной службы». Возражая против этого, межведомственная комиссия по преобразованию полиции в Российской империи отмечала, что «полицейская служба имеет много особенностей... Она требует долголетнего опыта, которого лишены нижние чины, только что поступившие по набору. Обеспечение надежного и опытного полицейского надзора может быть осуществлено только путем свободного прилива в его органы лиц, желающих служить в полиции и дорожащих службою»[4].

По этой причине в практике комплектования внутренних войск МВД России, являющихся, по сути, полицией, находящейся на казарменном положении, или, пользуясь зарубежной терминологией, «полицией готовности», необходимо переходить от призыва на военную службу к контрактному порядку. До тех пор, пока этот переход не завершится полностью, следовало бы направлять во внутренние войска лишь тех призывников, которые изъявили желание именно там проходить военную службу. Желательно, чтобы они проходили ее по месту жительства.

В законодательстве не должно содержаться норм, санкционирующих недобровольную полицейскую деятельность, т.е. такую, отказ или уклонение от осуществления которой грозит человеку неблагоприятными последствиями. Характерно, что статья 65 Конституции СССР (1977 г.) предусматривала обязанность граждан «всемерно содействовать охране общественного порядка». Закон СССР от 6 марта 1991 г. «О советской милиции» содержал и вовсе «промилицейскую» формулировку: «Долг гражданина СССР – всемерно содействовать

милиции в охране общественного порядка». Поскольку на практике весьма трудно, если вообще возможно, уловить различие между долгом и обязанностью, постольку «должен» – значит «обязан». Налицо попытка поставить граждан в такую зависимость от милиции, которая означала бы ущемление их конституционного права на неприкосновенность частной жизни (ст. 23 Конституции Российской Федерации), т.е. права «на невмешательство административной власти (Unterlassungsrechte)»[5]. Так же, как и в американской юридической доктрине и практике, именующих его правом «прайвеси», оно и у нас с полным основанием может и должно трактоваться как право гражданина «быть оставленным в покое»[6].

В соответствии со стандартами демократического общества действующее российское законодательство уже не содержит нормоположений, обязывающих граждан оказывать содействие органам правопорядка. Приветствуя данное обстоятельство, автор рискует создать впечатление, будто он принципиально против того, чтобы граждане в тех или иных случаях приходили бы милиции на помощь. Как раз наоборот. Но формировать такую парадигму взаимоотношений милиции и населения допустимо, на наш взгляд, только на основе моральных, материальных, а никак не правовых регуляторов человеческого поведения.

По социальному предназначению субъекты полицейской деятельности делятся на *основные* и *факультативные*. Милиция относится к первой группе. Полагаем, что в силу важности и особой специфики профессиональная полицейская деятельность должна являться основным и даже единственным социальным назначением субъектов, ее осуществляющих. В этой связи вполне оправданным представляется, в частности, установленный законодательством запрет сотрудникам милиции работать по совместительству (за отдельными исключениями), а также ограничения в этом плане, предъявляемые законом к частным детективам и охранникам.

Вопрос о факультативных субъектах полицейской деятельности, т.е. тех, для кого она является не основной, дополнительной функцией (в соответствии со ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации к ним можно отнести, например, командиров воинских частей, капитанов морских и речных судов, находящихся в дальнем плавании, руководителей геолого-разведочных партий и зимовок, удаленных от мест расположения органов дознания, и др.), наиболее неоднозначно решается в теории и практике применительно к Вооруженным Силам.

Порядок, условия и пределы привлечения военной силы администрацией и полицией уже в позапрошлом веке стали объектами внимания европейских законодателей[7]. В России также действовал принятый 3 октября 1877 г. Закон о призыве войск для содействия гражданским властям.

Нельзя не согласиться с тем, что «полицейские функции противоречат назначению армии и унижают ее»[8]. Вооруженные военнослужащие, патрулирующие улицы, не усиливают, а, скорее, снижают уверенность граждан в собственной безопасности, порождая чувства тревоги и несвободы. Вовсе не случайно, что соответствующая практика начала 90-х гг. прошлого века вызывала столь бурную негативную реакцию демократической общественности, усматривавшей в ней угрозу правам и свободам человека. Между тем подобное патрулирование ничуть не противоречило действовавшему в то время союзному законодательству. Достаточно сказать, что согласно Конституции СССР (1977 г.), Вооруженные Силы должны были защищать не только суверенитет и территориальную целостность государства, но и «социалистические завоевания, мирный труд советских граждан».

С удовлетворением можно констатировать, что новейшее российское законодательство исходит из идеи максимального ограничения полицейских задач Вооруженных Сил. Согласно п. 2 ст. 10 Закона Российской Федерации от 24 сентября 1992 г. «Об обороне», Вооруженные Силы «предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности территории Российской Федерации, а также для выполнения задач в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации». При этом пункт 3 указанной статьи, имея в виду, в первую очередь, полицейские задачи, специально оговаривает, что «привлечение Вооруженных Сил Российской Федерации к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом Российской Федерации в соответствии с федеральными законами»[9]. В настоящее время воинские формирования могут быть непосредственно привлечены к выполнению полицейских задач на основаниях и в порядке, предусмотренных тремя законодательными актами: федеральными конституционными законами от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»[10] и от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»[11], а также Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»[12]. Эти законы применяются в ситуациях экстраординарного характера и, на наш взгляд, содержат в себе достаточно механизмов, препятствующих необоснованному ущемлению военнослужащими прав и свобод граждан при выполнении своего воинского долга.

По характеру полицейской деятельности ее субъекты делятся на *общие* и *специализированные*. Милиция наряду с добровольными дружинами, частными детективными и охранными предприятиями и т.п. субъектами, полицейская деятельность которых распространяется на самые разнообразные области и сферы социальной жизни, входит в первую группу. Вторую образуют органы федеральной службы безо-

пасности, органы госнаркоконтроля, таможенные органы и другие формирования и структуры, полицейская деятельность которых имеет определенную «тематику», будучи ограничена обособленной сферой общественных отношений. По мнению С.И. Котюргина, соотношение компетенции милиции и различных государственных инспекций (федеральных служб) «можно представить в виде соотношения общего и единичного. Милиция призвана охранять общественный порядок и его систему в целом, в то время как инспекция – только в своей, отведенной ей законом сфере. Практически это значит, например, что представитель милиции имеет право реагировать на случаи нарушения санитарных правил, а представитель санитарной инспекции (в настоящее время – Роспотребнадзора – *прим. авт.*) не имеет права, действуя как уполномоченный государственного органа, а не как гражданин, надзирать за порядком в общественных местах и давать специальные указания»[13].

Действительно, в силу возложенных на нее задач милиция подчас вправе и обязана действовать в сферах, подведомственных федеральным службам (государственным инспекциям), иным надзорным органам (кроме уже приведенного примера можно указать на нарушения правил охоты, рыбной ловли, лесонарушения и т.д.). Однако анализ законодательства не позволяет сделать вывод, что компетенция милиции вбирает в себя компетенцию федеральных служб. Это – пересекающиеся категории. Можно вести речь лишь о том, что, как правильно отмечал В.М. Безденежных, по сравнению с государственными инспекциями и другими органами, охраняющими общественный порядок, милиция «обладает более широким объемом компетенции и выступает как наиболее универсальный орган охраны общественного порядка»[14].

Возникает вопрос: оправдано ли организационное обособление специализированных субъектов полицейской деятельности, не следовало бы иметь одну полицейскую структуру, которая могла бы взять на себя «обслуживание» всех отраслей и сфер государственного управления?

Ответ сформулирован еще в XIX в. Так, И.Т. Тарасов отмечал, что «полиция в обширном смысле немыслима в форме учреждения, и всякая попытка к созданию такого учреждения была бы грубой насмешкой над действительностью и указаниями опыта»[15]. Везде, где возникало министерство полиции, существование его было недолговечным, или же оно имело значение временной чрезвычайной меры безопасности. В частности, в России оно было создано в 1810 г. В результате администрация оказалась не только оторванной от полиции, но даже в некотором отношении и подчиненной ей, хотя задача последней должна была иметь подсобное значение. Совершенно самостоятельная роль полиции неизбежно повлекла включение в сферу ее

деятельности предметов, чуждых характеру и значению полицейских органов. И в 1819 г. министерство полиции было упразднено[16].

Если желать, подчеркивал И.Т. Тарасов, чтобы полиция выполняла только специально-полицейские функции, «то не только нет никакой надобности, но даже заведомо вредно обособление полиции в самостоятельное ведомство под названием министерства или другим каким-либо названием». Нормальным ученый считал такое положение, при котором наряду с общей полицией, составляющей часть администрации, функционируют разнообразные виды полиций различных ведомств[17]. Аналогичную точку зрения отстаивала и межведомственная комиссия по преобразованию российской полиции: «...Почти во всех ведомствах... должны существовать особые исполнительные органы власти, носящие чисто полицейские обязанности по охранению той или иной отрасли вверенного им дела... которым закон вверяет исполнение принудительных действий, по существу не отличающихся от обязанностей полицейских»[18].

Потребность в обособлении специализированных субъектов полицейской деятельности обусловлена невозможностью качественного решения возлагаемых на них задач в рамках одной организационной структуры, приоритетами которой всегда будут оставаться общеполицейские задачи. Уже в первые годы Советской власти справедливо отмечалось, что «милиция, хотя и увеличенная количественно, останется хорошим органом охраны государственного и общественного правопорядка, но плохим финансистом, плохим судебным исполнителем и т.д., так как весь центр тяжести вопроса лежит именно в специализации в данной отрасли работы, и быть одновременно хорошим специалистом в целом ряде отраслей, очевидно, невозможно»[19].

Кроме того, монопольная полицейская структура в большей степени подвержена коррупции, а также способна подавить демократические институты. Множественность полицейских организаций и возможность использования их для взаимного контроля выступают гарантиями внутриполитической стабильности государства. Признавая не соответствующим Конституции РСФСР Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 1991 г. № 289 «Об образовании Министерства безопасности и внутренних дел РСФСР»[20], названного судьей Конституционного Суда РСФСР Э.М. Аметистовым «могущественным суперминистерством», Конституционный Суд РСФСР в своем Постановлении от 14 января 1992 г. № 1-П-У указал, что «разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел обеспечивает конституционный демократический строй и является одной из гарантий против узурпации власти»[21]. Иными словами, желательны, несмотря на определенные издержки, в том числе и материального плана, не только диверсификация отечественной полицейской системы, множественность субъектов публичной

полицейской деятельности, но и некая конкуренция между ними, достигаемая путем «пересечения» компетенции.

Вообще организационно-правовое обособление специализированных субъектов полицейской деятельности целесообразно, на наш взгляд, при наличии хотя бы одного из следующих обстоятельств: а) если для осуществления качественного, квалифицированного полицейского надзора в данной конкретной сфере управления требуется в первую очередь естественно-научная или любая другая, нежели юридическая, профессиональная подготовка персонала; б) если предполагавшиеся как эпизодические акты содействия милиции тем или иным ведомствам и их сотрудникам в силу каких-либо причин приобретают характер постоянной ее функции; в) если организационная разобщенность милиции и какой-либо другой государственной структуры, обеспечению функционирования которой она призвана содействовать, препятствует этой структуре осуществлять свое социальное предназначение.

По объему полицейских полномочий могут быть выделены *полновластные* и *ограниченно-властные* субъекты полицейской деятельности. Первую группу составляют те субъекты, которые обладают в соответствии с законом полномочиями на задержание граждан и применение в установленном порядке силы и оружия. Это собственно полиция, полицейские органы, представленные кроме милиции органами федеральной службы безопасности, органами госнаркоконтроля, таможенными органами и некоторыми другими. Во вторую группу входят те субъекты полицейской деятельности, которые подобными полномочиями не располагают. Примером является подавляющее большинство федеральных служб (государственных инспекций).

В данной связи неверна, на наш взгляд, характеристика милиции как государственной инспекции, пусть и универсальной[22]. Государственная инспекция – это контрольный (надзорный) орган, обладающий надведомственными, т.е. распространяющимися на неподчиненные ему объекты, полномочиями[23]. Полномочия, возложенные на милицию, носят, действительно, надведомственный характер. Но поскольку они включают в себя право задерживать граждан, применять силу и оружие, милиция должна пониматься не просто как государственная инспекция (федеральная служба), т.е. полицеизированный орган, некая «усеченная» организационно-правовая форма полиции, а именно как полицейская структура, полиция. Иначе трудно было бы объяснить необходимость и целесообразность оказания милицией содействия государственным инспекциям (федеральным службам). Если практика показывает, что указанные субъекты не в состоянии самостоятельно, без помощи милиции, повседневно решать возложенные на них задачи, возникает вопрос либо о придании им статуса полиции, либо о создании самостоятельного или действующего в системе соответствующего ведомства специализированного полицейского форми-

рования. В качестве примера можно привести не так давно образованную Федеральную службу судебных приставов. Настало время, на наш взгляд, перенести в практическую плоскость решение вопроса о создании и других полицейских формирований, в частности, военной и экологической полиции.

В заключение следовало бы подчеркнуть, что четкое определение места милиции в системе субъектов полицейской деятельности позволит обеспечить максимально эффективное, в полной мере отвечающее социальным ожиданиям правовое регулирование ее деятельности.

---

[1] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 17. Ст. 888; Собрание законодательства РФ. 2002. № 12. Ст. 1093; 2003. № 2. Ст. 167; 2005. № 24. Ст. 2313; 2006. № 30. Ст. 3294; 2007. № 31. Ст. 4011; 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6227.

[2] Klockars C.B. The Idea of Police (Law and criminal justice series; v. 3). Sage Publications Beverly Hills, London, New Delhi, 1985. P. 37, 38.

[3] Черников В.В., Авдейко А.Г. Закон об участии граждан в обеспечении правопорядка // Полицейское право. 2007. № 2. С. 33-41.

[4] Краткая объяснительная записка к заключению междуведомственной комиссии под председательством сенатора А.А. Макарова по преобразованию полиции в Империи. СПб: Гос. тип., 1911. С. 24, 25.

[5] Кобалевский В.Л. Очерки советского административного права. Харьков: Гос. изд-во Украины, 1924. С. 210.

[6] Николайчик В.М. США: полицейский контроль над обществом. М.: Наука, 1987. С. 4.

[7] Подробный обзор соответствующих законоположений стран Западной Европы того времени см.: Тарасов И.Т. Краткий очерк науки административного права. Ярославль, 1988. Т. 1. С. 262-265.

[8] Шелов-Коведяев Ф. Канун гражданской войны? // Независимая газета. 1991. 12 января.

[9] Собрание законодательства РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2005. № 15. Ст. 1276.

[10] Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2697; 2005. № 10. Ст. 753.

[11] Собрание законодательства РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

[12] Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст. 1146; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3452; 2008. № 45. Ст. 5149; № 52 (ч. 1). Ст. 6277; 2009. № 1. Ст. 29.

[13] Котюргин С.И. Функции советской милиции. Омск: ВШМ МВД СССР, 1975. Ч. 1. С. 56.

[14] Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции: Дис… канд. юрид. наук. М., 1968. С. 50.

[15] Тарасов И.Т. Полиция в эпоху реформ. М., 1885. С. 136.

[16] Тарасов И.Т. Учебник науки полицейского права. М., 1891. Вып.1. С. 23, 24.

[17] Там же. С. 45, 46.

[18] Краткая объяснительная записка. С. 22, 23.

[19] Любимов И. Больной вопрос // Административный вестник. 1928. № 3. С. 26.

[20] Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1992. № 1. Ст. 6.

[21] Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 6. Ст. 247.

[22] Жданов Н.М. Гражданин и сотрудник милиции: взаимные права и обязанности // Закон РСФСР «О милиции» и совершенствование оперативно-служебной деятельности милиции Республики. Омск: ВШМ МВД России, 1992. Т. 2. С. 16.
[23] Студеникина М.С. Государственные инспекции в СССР. М.: Юрид. лит., 1987. С. 11.