Ю. П. СОЛОВЕЙ

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

Соловей Ю. П. **Теория и практика** административно-правовой **охраны деятельности милиции**: Учебное пособие.— Омск: Высшая школа милиции МВД СССР, 1987.— 96 с.

В пособии рассматриваются административно-правовые нормы, обеспечивающие охрану деятельности милиции, т. е. предусматривающие систему мер пресечения милицией актов противодействия ее деятельности и устанавливающие ответственность граждан за их совершение. Подробно анализируется состав злостного неповиновения законному распоряжениям или требованию работника милиции или народного дружинника. На основе изучения правоприменительной практики определяются пути совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции.

Предназначено для слушателей высших учебных заведений МВД СССР, а также практических работников органов внутренних дел.

© Омская высшая школа милиции МВД СССР, 1987

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3
Глава I. Понятие административно-правовой охраны деятельности милиции 6
Глава II. Злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника как основание административной ответственности 13
§ 1. Объект злостного неповиновения 13
§ 2. Объективная сторона злостного неповиновения 52
§ 3. Субъект и субъективная сторона злостного неповиновения . . . 64
Глава III. Пути совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции 69
Заключение 92

ВВЕДЕНИЕ

Проведение утвержденного XXVII съездом КПСС курса на ускорение социально-экономического развития страны, демократизацию всех сторон общественной жизни, повышение творческой активности масс неотделимо от укрепления социалистической законности и правопорядка. Важная роль в этой деятельности принадлежит советской милиции, которая согласно ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» «призвана обеспечить охрану общественного порядка в стране, социалистической собственности, прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от преступных посягательств и иных антиобщественных действий»[1].

XXVII съезд КПСС указал на необходимость настойчиво повышать ответственность кадров правоохранительных органов. Их «неизменной задачей,— подчеркивалось на съезде,— остается использование всей силы советских законов в борьбе с преступностью и другими правонарушениями, чтобы люди в любом населенном пункте чувствовали заботу государства об их покое и неприкосновенности, были уверены, что ни один правонарушитель не уйдет от заслуженного наказания»[2].

В соответствии с решениями съезда необходима перестройка работы судов, прокуратуры, милиции и других правоохранительных органов с тем, чтобы они, как отмечается в постановлении ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан», «надежно обеспечивали защиту интересов государства и прав граждан, еще эффективнее вели борьбу с преступностью, были тесно связаны с трудящимися, служили подлинным образцом строжайшего соблюдения законности»[3].

---

[1] **Свод** законов СССР.— М.: Известия, 1985.— Т. 10.— С. 230.

[2] **Материалы** XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.— М.: Политиздат, 1986.— С. 61, 109.

[3] **Правда**.— 1986.— 30 нояб.

Перед кадрами правоохранительных органов, как отмечал в докладе на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС М. С. Горбачев, мы выдвигаем задачу «настойчиво учиться работать в условиях расширения демократизма и гласности, опираясь на доверие и поддержку всего народа»[4].

Дальнейшее укрепление социалистической законности и правопорядка возможно лишь в условиях эффективной правовой охраны работы лиц, занятых непосредственно поддержанием общественного порядка и борьбой с правонарушениями.

Центральное место в системе нормативных актов, обеспечивающих такую охрану, занимает Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 февраля 1962 г. «Об усилении ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников» (в дальнейшем — Указ от 15 февраля 1962 г.), который был принят, как записано в его преамбуле, «идя навстречу пожеланиям общественности»[5]. В результате принятия названного нормативного акта Уголовный кодекс РСФСР пополнился статьями 191^1 «Сопротивление работнику милиции или народному дружиннику», 191^2 «Посягательство на жизнь работника милиции или народного дружинника» и 192^1 «Оскорбление работника милиции или народного дружинника».

Таким образом, деятельность работников милиции и народных дружинников (в сравнении с деятельностью других представителей власти и представителей общественности, выполняющих обязанности по охране общественного порядка) стала обеспечиваться повышенной уголовно-правовой охраной.

Вместе с тем Указ от 15 февраля 1962 г. предусмотрел и административную ответственность за посягательство на деятельность работников милиции и народных дружинников. Как известно, неисполнение законного распоряжения или требования находящегося на посту военного караула или иных властей, охраняющих общественный порядок и безопасность, в соответствии с действовавшим до 1960 г. Уголовным кодексом РСФСР 1926 г. признавалось преступлением. Отказавшись от такой широкой формулировки, Указ от 15 февраля 1962 г. объявил административно, а не уголовно наказуемым деянием злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника при исполнении ими своих обя-

---

[4] О перестройке и кадровой политике партии: Доклад Генерального секретаря ЦК КПСС М. С. Горбачева 27 января 1987 года // Материалы Пленума Центрального Комитета КПСС, 27—28 января 1987 г.— М.: Политиздат, 1987.— С. 62.

[5] Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 562, 563.

занностей по охране общественного порядка (в дальнейшем для краткости — злостное неповиновение) и отнес его рассмотрение к компетенции народного судьи. В настоящее время оно влечет наложение штрафа в размере от 10 до 50 руб. или исправительные работы на срок от одного до двух месяцев с удержанием 20% заработка, а в случае, если по обстоятельствам дела, с учетом личности нарушителя, применение этих мер будет признано недостаточным,— административный арест на срок до 15 суток. В Кодексе РСФСР об административных правонарушениях (в дальнейшем — КоАП) норма об ответственности за злостное неповиновение воспроизведена ст. 165.

Установление административной ответственности за злостное неповиновение значительно повысило роль административно-правовой охраны в системе юридических гарантий беспрепятственного осуществления деятельности милиции. Практика применения Указа от 15 февраля 1962 г. доказывает, на наш взгляд, эффективность административно-правовой охраны деятельности милиции. Вместе с тем она выявила ряд серьезных проблем. К сожалению, приходится констатировать, что если уголовно-правовой аспект охраны деятельности милиции получил в юридической литературе широкое освещение, то административно-правовой остается без должного внимания. Можно выделить лишь две работы, содержащие разделы об административной ответственности за злостное неповиновение[6], но и в них многие проблемы практики не стали предметом анализа.

В данном пособии делается попытка восполнить указанный пробел.

Работа опирается на обобщение практики деятельности милиции, добровольных народных дружин, судов и прокуратуры. Автором опрошены 500 начальников городских и районных органов внутренних дел Уральского и Сибирского регионов; изучены более 2 тыс. дел о мелком хулиганстве и злостном неповиновении, рассмотренных руководителями РОВД и народными судьями г. Омска в 1983—1985 гг.; проанализированы материалы об отказе в возбуждении уголовного дела по признакам ст. 191[1] УК РСФСР и материалы уголовных дел данной категории, имеющиеся в народных судах и органах прокуратуры г. Омска; исследованы материалы административной практики подразделений ГАИ, медицинских вытрезвителей и других милицейских подразделений УВД Омского облисполкома.

---

[6] См.: **Бартыков И. Ф.** и др. Административные правонарушения, рассматриваемые в судебном порядке.— М.: Юрид. лит., 1964.— С. 99—113; **Дедков Л. Л.** Советское административное законодательство на страже общественного порядка.— Минск: Беларусь, 1971.— С. 92—102.

ГЛАВА I. ПОНЯТИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

В социалистическом обществе ликвидирована существующая при капитализме пропасть между интересами государства и личности. Вместе с тем по причинам объективного и субъективного характера еще имеют место факты столкновений личных интересов с общественными. Крайние проявления таких столкновений — преступления и другие антиобщественные поступки.

Деятельность милиции и иных правоохранительных органов государства, призванных предупреждать и разрешать эти конфликты в пользу общественных интересов, не может осуществляться без использования такого метода управления, как распорядительство, реализация которого предполагает построение отношений между соответствующими должностными лицами и гражданами по типу «власть — подчинение».

Такое, по выражению Ф. Энгельса, «навязывание нам чужой воли»[1] происходит при любом варианте государственного управления, но только при социализме оно осуществляется действительно в интересах всего народа. «И если даже теперь,— отмечал Ф. Энгельс,— цивилизация научила людей видеть свой интерес в поддержании общественного порядка, общественной безопасности, общественного интереса и делать таким образом полицию, администрацию и юстицию по возможности излишними, то насколько больше будет это иметь место в таком обществе, в котором общность интересов возведена в основной принцип, в котором общественный интерес уже не отличается от интереса каждого отдельного лица!»[2].

С перерастанием социализма в коммунизм проблема подчинения вообще утратит смысл в связи с тем, что «будет исчезать всякая надобность в насилии над людьми вообще, в *подчинении* одного человека другим, одной части населения другой его части, ибо люди *привыкнут* к соблюдению элементарных условий общественности *без насилия* и *без подчинения*»[3]. Эта ленинская мысль воплощена и в характеристике коммунистического уклада жизни, содержащейся в новой редакции Программы КПСС[4].

Проблемными в социалистическом обществе являются не столько классовый, сколько социально-нравственный и психоло-

---

[1] **Маркс К., Энгельс Ф.** Соч., 2-е изд.— Т. 18.— С. 302.
[2] Там же.— Т. 2.— С. 538.
[3] **Ленин В. И.** Полн. собр. соч.— Т. 33.— С. 83.
[4] См.: **Программа** Коммунистической партии Советского Союза: Новая редакция. Принята XXVII съездом КПСС.— М.: Политиздат, 1986.— С. 23.

гический аспекты вопроса «подчинения одного человека другому». Не случайно К. Маркс на вопрос «Ваше представление о несчастье» ответил: «Подчинение»[5].

Особенно остро и подчас болезненно необходимость подчинения воспринимается гражданами, вовлеченными в сферу деятельности милиции. Оно нередко связано с ограничением свободы граждан распоряжаться собой, вторжением в сферу их прав и интересов (хотя и в установленных законом пределах). Поэтому если законные действия милиции и обходятся без проявлений протеста со стороны законопослушных граждан, то это еще не означает, что все такие действия находят у них понимание, одобрение и поддержку. Лица же, вступившие на путь конфликта с законом, зачастую психологически готовы к противодействию олицетворяющим закон представителям власти.

Залогом беспрепятственной реализации сотрудниками милиции своих полномочий служит высокий авторитет органов внутренних дел. Авторитет, понимаемый как общепризнанное значение, влияние, заслуженное доверие является важнейшим условием эффективного функционирования любого органа управления. В юридической литературе справедливо отмечается, что способность к подчинению без физического принуждения или угрозы таковым активизируется при уважении к носителю властных полномочий[6].

Коммунистическая партия и Советское государство придают большое значение созданию вокруг правоохранительных органов атмосферы уважения и поддержки. Ряд партийных и правительственных документов, принятых в 1962—1987 гг., предусматривает комплекс мероприятий по усилению партийного влияния на деятельность органов внутренних дел, улучшению качественного состава и материального обеспечения кадров милиции, отражению высокой общественной значимости и гуманной сущности милицейского труда средствами массовой информации и искусства и др.

Осуществление этих мероприятий дает положительные результаты. Но нельзя забывать, что авторитет милиции, как и любого государственного органа, формируется прежде всего конкретными делами ее работников и теми представлениями, которые складываются у граждан об этих делах. Он основывается на понимании гражданами важности задач, решаемых милицией,

---

[5] См.: **Лонге Р.-Ж.** Карл Маркс — мой прадед.— М.: Прогресс, 1983.— С. 102.

[6] См.: **Лазарев В. В.** Социально-психологические аспекты применения права.— Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1982.— С. 33.

на понимании того, что она представляет интересы народа и служит ему. Подчеркивая это важное обстоятельство, В. И. Ленин указывал: «...Мы можем управлять только тогда, когда правильно выражаем то, что народ сознает»[7].

Для милиции это ленинское указание выступает не только политической директивой, но и правовым требованием. Статья 4 Положения о советской милиции, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385, прямо устанавливает, что «действия милиции должны быть всегда обоснованными, справедливыми и понятными широким массам трудящихся»[8]. Правильное, но непонятное, не воспринимаемое гражданами правоприменительное решение значительно теряет в своей эффективности[9] и, кроме того, увеличивает риск оказания ими противодействия его осуществлению. Не случайно злостное неповиновение, как показывает изучение практики, чаще всего совершается тогда, когда работник милиции вмешивается в ту или иную ситуацию по собственной инициативе (81% дел), а не по просьбе граждан или должностных лиц (19%).

Высокий авторитет советской милиции, открывая широкие возможности для применения ее сотрудниками убеждения как главного метода своей работы, содействует последовательному осуществлению ленинского указания о соотношении убеждения и принуждения в политической и государственно-правовой деятельности. По этому поводу В. И. Ленин отмечал: «...Мы правильно и успешно применяли принуждение тогда, когда умели сначала подвести под него базу убеждения»[10]. И еще: «Прежде всего мы должны убедить, а потом принудить. Мы должны во что бы то ни стало сначала убедить, а потом принудить»[11].

Лишь тогда, когда метод убеждения не дает положительных результатов или его применение практически невозможно, та или иная милицейская задача решается, если это санкционировано законом, на основе принуждения, причем строго в пределах, ограниченных правовыми нормами. Только в этом случае нужный результат не будет перечеркнут издержками процесса его достижения в политической, правовой и нравственной сферах.

Вместе с тем нельзя не отметить, что излишние убеждение и уговоры, ненужные пререкания формируют у граждан пренебрежительное отношение к милиции. По этой причине известное правило «речей не тратить по-пустому, где нужно власть употре-

---

[7] **Ленин В. И.** Полн. собр. соч.— Т. 45.— С. 112.
[8] **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 237.
[9] См.: **Лазарев В. В.** Указ. соч.— С. 36, 37.
[10] **Ленин В. И.** Полн. собр. соч.— Т. 42.— С. 216, 217.
[11] Там же.— Т. 43.— С. 54.

бить» весьма важно для деятельности милиции. Однако настораживающим является тот факт, что слишком уж часто работникам милиции приходится «власть употреблять». Так, материалы 81% дел о злостном неповиновении свидетельствуют о том, что для пресечения противодействия работники милиции применяли к гражданам физическую силу (в 9% случаев она не применялась, в 10% дел сведения об этом отсутствуют).

Есть веские основания полагать, что одна из причин такой практики состоит в неумении или нежелании работников милиции найти эффективное соотношение авторитарности (властности) и авторитета. Преобладание категоричности, волевого давления, упор на потенциальную возможность принуждения, отсутствие должной выдержки у работников милиции во взаимоотношениях с гражданами в условиях роста общей сознательности и культуры нередко вызывает у граждан вполне объяснимое чувство протеста, проявляющееся в соответствующих действиях. Это как раз те «...инциденты... в которых нашло свое выражение болезненно-преувеличенное представление о неприкосновенности престижа власти...»[12].

Поэтому властность, принуждение должны ограничиваться тем минимумом, который необходим в создавшейся ситуации. Желательно, чтобы их степень соответствовала уровню образованности, культуры гражданина. Иногда, чтобы прекратить нарушение общественного порядка, работнику милиции достаточно осуждающе покачать головой[13]. В других случаях нарушитель отказывается от противоправных действий только после предупредительного выстрела работника милиции. В. И. Ленин указывал, что «...подчинение может, при идеальной сознательности и дисциплинированности участников общей работы, напоминать больше мягкое руководство дирижера. Оно может принимать резкие формы диктаторства,— если нет идеальной дисциплины и сознательности»[14].

Авторитет милиции, таким образом, выступает важной, но не единственной гарантией нормального осуществления ее функций. Помимо социально-нравственных, нужны еще и юридические средства, гарантирующие работникам милиции беспрепятственное осуществление служебных полномочий.

Исходя из того, что милиция находится на переднем крае борьбы за правопорядок и ее сотрудники по долгу службы обяза-

---

[12] **Маркс К., Энгельс Ф.** Соч.— 2-е изд.— Т. 1.— С. 213.

[13] См.: **Коновалов В.** Старшина поезда // Сов. милиция.— 1984.— № 12.— С. 45.

[14] **Ленин В. И.** Полн. собр. соч.— Т. 36.— С. 200.

ны вмешиваться и работать в ситуациях, многие из которых сопряжены с высокой степенью риска оказания им противодействия, советское право берет деятельность милиции под свою охрану.

Правовая охрана деятельности милиции имеет комплексный характер. Она обеспечивается нормами различных отраслей права — уголовного, административного, гражданского. Соответственно этому можно вести речь об уголовно-правовой, административно-правовой и гражданско-правовой охране деятельности милиции. Меры, применяемые в рамках этих видов правовой охраны, весьма разнообразны, но все они служат одной цели — защитить деятельность работников милиции от посягательств, гарантировать ее нормальный ход и беспрепятственное осуществление.

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. В русском языке слово «противодействие» означает «действие, препятствующее другому действию»[15]. Такой же широкий смысл вкладывается и в правовой термин «противодействие деятельности работников милиции», использованный, в частности, в Указе от 15 февраля 1962 г. Разумеется, административное право обеспечивает охрану деятельности милиции не от всех возможных видов противодействия, а только от тех, которые причиняют этой деятельности более или менее ощутимый вред. Вместе с тем перечень таких видов противодействия, предусмотренных административным законодательством, достаточно широк — от простого неподчинения работнику милиции до посягательства на его жизнь.

Меры административного пресечения (прекращения, преодоления) противодействия деятельности милиции, составляющие пресекательное звено административно-правовой охраны ее деятельности, могут быть применены практически во всех предусмотренных законом случаях такого противодействия — как преступного, так и административно наказуемого, как виновного, так и невиновного (объективно противоправного).

Так, лицо, продолжающее совершать административный про-

---

[15] **Ожегов С. И.** Словарь русского языка.— 18-е изд., стереотип.— М.: Рус. яз., 1986.— С. 541.

ступок, несмотря на требование работника милиции прекратить его, может быть доставлено в милицию и задержано на срок до трех часов[16]; если лицо совершает нападение на работника милиции, подвергая непосредственной опасности его жизнь, работник милиции в исключительных случаях в качестве крайней меры вправе применить против него оружие[17]; если лицо оказывает при задержании и доставлении в милицию сопротивление, работник милиции имеет право применить к нему приемы самбо[18], а в качестве крайней меры — служебную собаку (УППС, ст. ст. 177, 178); к задержанному или находящемуся под стражей лицу, не прекращающему буйства или бесчинства, в исключительных случаях применяются наручники или связывание (УППС, ст. ст. 241, 242).

Характерно, что административное пресечение актов противодействия деятельности милиции является составной частью этой деятельности, и осуществляется оно обычно теми же работниками милиции, которым оказывается противодействие. Другими словами, милиция сама обеспечивает охрану своей деятельности мерами административного пресечения. Этого нельзя сказать об административной ответственности за противодействие деятельности милиции, которая в большинстве случаев применяется иными, не входящими в систему милиции, органами и должностными лицами.

Кроме того, в отличие от мер административного пресечения административная ответственность, представляющая собой карательное звено административно-правовой охраны деятельности милиции, применяется только при совершении административного проступка, т. е. противоправного, виновного (умышленного или неосторожного) действия либо бездействия, за которое такая ответственность предусмотрена законодательством. К административной ответственности также может быть привлечено лицо, совершившее деяние, содержащее признаки преступления, не представляющего большой общественной опасности, если будет признано, что исправление и перевоспитание возможно без применения уголовного наказания. Поскольку освобождение от уголовной ответственности с привлечением к административной при наличии указанных оснований допускается лишь по делам о преступлениях, за которые законом предусматривается наказание в

---

[16] См.: **Положение о советской милиции** // Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 241.

[17] Там же.— С. 244.

[18] См.: **Устав патрульно-постовой службы советской милиции, утвержденный приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200.**— Ст. ст. 236, 237. В дальнейшем — УППС.

виде лишения свободы на срок не свыше одного года либо другое более мягкое наказание (ст. 50^1 УК РСФСР), административная ответственность в настоящее время возможна только за такие преступные виды противодействия деятельности работников милиции, как оказание сопротивления работнику милиции при исполнении обязанностей по охране общественного порядка (ч. I ст. 191^1 УК РСФСР) и оскорбление работника милиции (ст. 192^1 УК РСФСР).

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях устанавливает ответственность за совершение ряда административных проступков, прямо или косвенно посягающих или могущих посягать на деятельность милиции.

Так, административной ответственности по ст. 115 КоАП подлежат водители, а по ст. 122 — пешеходы, велосипедисты, возчики и другие лица, пользующиеся дорогами, за неподчинение сигналам регулирования дорожного движения (жестам работника милиции); согласно ст. 121 наказываются лица, управляющие транспортными средствами, в случае уклонения от прохождения в соответствии с установленным порядком освидетельствования на состояние опьянения (отказ, попытки убежать в ответ на предложение работника ГАИ пройти освидетельствование); по ст. 167 к ответственности привлекаются лица, в отношении которых установлен административный надзор органов внутренних дел, за нарушение правил надзора (например, уклонение поднадзорного от явки в орган внутренних дел по вызову работника милиции, осуществляющего надзор); согласно ст. 188 ответственность несут лица, умышленно повредившие или сорвавшие печать или пломбу, наложенную правомочным должностным лицом (например, умышленное повреждение материально-ответственным лицом печати на кассе, наложенной оперуполномоченным БХСС для принятия оперативно-розыскных мер).

Кроме этого, ст. 35 КоАП признает обстоятельством, отягчающим ответственность за любое административное правонарушение, продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его. Необходимость в применении данного предписания возникает чаще всего в случаях пресечения административных проступков работниками милиции и народными дружинниками.

И все же наиболее существенным из всех оснований административной ответственности как средства правовой охраны деятельности милиции является злостное неповиновение. Нормы об ответственности за это правонарушение обеспечивают охраной исполнение милицией практически всех возложенных на нее обязанностей. И не случайно, что большинство теоретических и

практических проблем сосредоточено именно в этой составной части административно-правовой охраны деятельности милиции. Поэтому злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника как основание административной ответственности заслуживает того, чтобы быть рассмотренным в отдельной главе.

ГЛАВА II. ЗЛОСТНОЕ НЕПОВИНОВЕНИЕ ЗАКОННОМУ РАСПОРЯЖЕНИЮ ИЛИ ТРЕБОВАНИЮ РАБОТНИКА МИЛИЦИИ ИЛИ НАРОДНОГО ДРУЖИННИКА КАК ОСНОВАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

В проблематике административной ответственности центральное место занимает вопрос о ее основании. Таким основанием, по общему правилу, является административный проступок.

В законодательстве закрепляется система признаков деяния, необходимых и достаточных для признания его административным правонарушением. Эта система именуется составом административного правонарушения, включающим в себя четыре элемента (признака, стороны): объект, объективная сторона, субъект и субъективная сторона проступка. Отсутствие хотя бы одного из них равносильно отсутствию состава в целом, а следовательно, и основания административной ответственности. Вместе с тем все иные признаки конкретного правонарушения в состав не входят. Они могут повлиять лишь на определение меры административного взыскания.

1. Объект злостного неповиновения

Объектом административного проступка выступают общественные отношения, охраняемые мерами административной ответственности. Вся совокупность этих общественных отношений (общий объект) подразделяется на родственные группы отношений, которые являются родовыми объектами определенной группы проступков. Расположение ст. 165 в гл. 14 КоАП «Административные правонарушения, посягающие на установленный порядок управления» аналогично месту, занимаемому

ст. ст. 191[1], 191[2] и 192[1] в УК РСФСР. Иначе говоря, родовым объектом всех названных правонарушений законодатель определил порядок управления.

Непосредственным объектом злостного неповиновения и преступных посягательств на деятельность милиции, т. е. конкретными общественными отношениями, которым в результате их совершения причиняется вред, может быть, по мнению некоторых авторов, авторитет милиции и народных дружин[1].

Против этой точки зрения относительно такого правонарушения, как оскорбление работника милиции, решительно возражает П. В. Замосковцев. Нельзя не согласиться с ним в том, что авторитет милиции не может пострадать в глазах потерпевших, которых работник милиции спасает от хулигана. Они испытывают чувство глубокого уважения и признательности к работнику милиции и его коллегам[2]. Но говорить, что в большинстве случаев противодействия авторитет «укрепляется в глазах граждан, поскольку они осуждают антисоциальное поведение правонарушителя, всячески одобряют и поддерживают деятельность работника милиции или народного дружинника по охране общественного порядка»[3], значит выдавать желаемое за действительное. Можно привести реально имевшие место факты, когда противодействие одного-двух нарушителей работникам милиции в многолюдных местах стимулировало групповые нарушения общественного порядка, нередко антимилицейской направленности.

Таким образом, злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции в той или иной степени подрывает авторитет милиции. Однако авторитет не следует рассматривать в качестве самостоятельного объекта злостного неповиновения. В этом случае он предстанет чем-то самодовлеющим, что исказит его роль. Авторитет создается управленческой деятельностью,

---

[1] См.: например: **Дзюба В. Т.** Отграничение административной ответственности от уголовной ответственности за противодействие законной деятельности работников милиции и народных дружинников // Проблемы административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1982.— С. 43; **Поленов Г. Ф.** Ответственность за преступления против порядка управления.— М.: Юрид. лит., 1966.— С. 18; **Курс** советского уголовного права: В 6 т.— М.: Наука, 1971.— Т. 6.— С. 252; **Советское** уголовное право: (Часть Особенная) / Под ред. В. А. Владимирова, Н. И. Загородникова, Б. В. Здравомыслова.— М.: Юрид. лит., 1979.— С. 414; **Советское** уголовное право: (Часть Особенная) / Под ред. М. И. Ковалева.— М.: Юрид. лит., 1983.— С. 364; и др.

[2] См.: **Замосковцев П. В.** Уголовная ответственность за посягательства на управленческую деятельность работников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка.— Омск: Высшая школа милиции МВД СССР. 1980.— С. 53.

[3] Там же.— С. 52.

необходим только для успешного ее осуществления и не может рассматриваться в отрыве от нее. Авторитет является структурным элементом управленческого воздействия государственного органа, и посягательство на него препятствует реализации воздействия в целом.

Весьма распространена точка зрения, согласно которой непосредственным объектом злостного неповиновения выступает нормальная деятельность работников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка[4]. Но что такое «нормальная» деятельность? Речь, очевидно, идет о законной деятельности работников милиции, что само по себе правильно, но недостаточно для уяснения рассматриваемого вопроса.

Более предпочтительным в этой связи является определение объекта злостного неповиновения как отношений управления в области охраны общественного порядка, осуществляемой работниками милиции и народными дружинниками[5]. Но и оно, на наш взгляд, требует соответствующей конкретизации, необходимость и возможность которой вытекают из сущности распоряжения или требования работника милиции.

Сущность распоряжения или требования работника милиции. Некоторые авторы, полагая, что и распоряжение, и требование состоят в официальном указании какому-либо лицу поступить определенным образом, видят их различие в том, что первое не связано с совершением проступка и преследует цель предотвращения нарушения общественного порядка, а второе обращено к правонарушителю и направлено на прекращение противоправного поведения[6].

Однако законодательство, на наш взгляд, не дает оснований для такого вывода. Так, согласно Положению о советской милиции ее работники вправе «требовать от граждан и должностных лиц соблюдения установленного общественного порядка, принимать меры к пресечению нарушений при невыполнении этих требований...»[7]. Аналогичное правомочие закон предоставляет и членам добровольных народных дружин[8]. В соответствии с п. 1.3 Правил дорожного движения, утвержденных приказом МВД СССР от 16 июля 1986 г. № 139, участники дорожного дви-

---

[4] См.: **Бартыков И. Ф.** и др. Указ. соч.— С. 102; **Административная** ответственность граждан / Под ред. Д. Н. Бахраха.— Пермь: Перм. ун-т, 1974.— С. 144; **Серегин А. В.** Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления.— М.: Академия МВД СССР, 1975.— С. 95; и др.

[5] См.: **Замосковцев П. В.** Указ. соч.— С. 4, 5, 9.

[6] См.: **Серегин А. В.** Указ. соч.— С. 95.

[7] **Свод** законов СССР.— Т. 10.— С. 241.

[8] Там же.— С. 248.

жения обязаны «выполнять касающиеся порядка движения распоряжения работников милиции...».

Иными словами, и распоряжение, и требование работника милиции могут быть обращены как к правонарушителю, так и к законопослушному гражданину. Различие, по-видимому, заключается в том, что требование работника милиции понуждает гражданина к воздержанию, а распоряжение, напротив, к совершению каких-либо действий. Но тем не менее в ст. 165 КоАП эти правовые понятия употреблены как тождественные. Сущность их в том, что решение работника милиции не зависит от согласия другой стороны, он действует непосредственно по велению закона[9].

Как требование, так и распоряжение работника милиции являются индивидуальным актом управления («командой»), государственно-властным решением, предписывающим гражданину определенное правовыми нормами поведение. Такое предписание должного поведения опирается на полномочия милиции и корреспондирующие им юридические обязанности граждан. Сказанное в полной мере распространяется и на распоряжения и требования народного дружинника, поскольку он является представителем общественной организации, которой государство передало юридически-властные полномочия в сфере охраны общественного порядка[10].

Уяснение сущности распоряжения или требования работника милиции или народного дружинника представляется весьма важным для определения границ объекта злостного неповиновения. Работник милиции вправе потребовать от граждан только такого поведения, которое представляет собой выполнение сформулированной нормативным актом, причем достаточно конкретно, обязанности. При отсутствии юридической обязанности гражданина обращение работника милиции не может быть признано распоряжением или требованием. Оно будет юридически нейтральной просьбой (советом, рекомендацией, предложением) морального характера, исполнение которой зависит от усмотрения, желания гражданина. Гарантиями выполнения этой просьбы служат моральные убеждения, сила общественного мнения, авторитет работника милиции.

Например, работник милиции может попросить молодого человека уступить место в троллейбусе пожилой женщине; при невозможности прибегнуть к специализированной помощи —

---

[9] См.: **Стайнов П., Ангелов А.** Административное право Народной Республики Болгарии.— М.: Госюриздат, 1960.— С. 57, 58.

[10] См.: **Козлов Ю. М.** Административные правоотношения.— М.: Юрид. лит., 1976.— С. 114, 116.

обратиться с просьбой к водителю легкового автомобиля транспортировать поврежденное при аварии транспортное средство (потребовать этого, согласно Положению о Государственной автомобильной инспекции, можно только от водителей грузовых автомобилей) или доставить труп погибшего при этом гражданина в морг; предложить гражданину, идущему по улице жилого микрорайона с узлами или чемоданами, предъявить для осмотра и объяснить принадлежность вещей; посоветовать пассажиру, отдыхающему в зале ожидания вокзала в ночное время, не спать или сдать вещи в камеру хранения и т. п.

Следовательно, если работник милиции в данной ситуации не вправе потребовать от гражданина определенного поведения, то это не значит, что он не может попросить его об этом. Вместе с тем такая просьба, являющаяся одной из форм метода убеждения, должна полностью соответствовать нормам профессиональной милицейской этики. В подобных случаях во избежание нарушений прав и законных интересов граждан работник милиции должен четко дать им понять или даже разъяснить, что его обращение является именно просьбой, которую они вправе не выполнять.

Советские люди заинтересованы в том, чтобы работники милиции проявляли активность в обеспечении соблюдения не только юридических норм, но и неправовых правил социалистического общежития. Общественность, например, высоко оценивает факты внимательного отношения работников милиции к нуждам граждан. Приведем отрывок из заметки в газете. «По утрам на углу Ташкентской улицы и Волгоградского проспекта скапливаются толпы москвичей. Всем надо на работу...

О том, чтобы люди уехали побыстрее, заботится милиционер. Он делает то, что, кажется, и не входит в круг его прямых обязанностей. Он останавливает свободные машины, едущие в сторону метро, и просит принять на эти полтора километра попутных пассажиров. Почти никто из водителей не отказывает. И толпа редеет, и у людей поднимается настроение: о них думают, им помогают.

Как назвать такие, в чем-то, может, и небесспорные, действия человека в милицейской форме?»[11]. Ответим на вопрос под углом нашего анализа — это просьба, и просьба не работника милиции, а именно «человека в милицейской форме». Поскольку он в форме, просьба выглядит более авторитетной, но от этого требованием не становится. Водители имеют полное право ее не выполнять, и никакой правовой ответственности за отказ здесь быть не

[11] Корнилов Л. Не только по службе // Известия.— 1985.— 22 мая.

234013

может. Своими действиями работник милиции воспитывает у людей чувство товарищества, взаимопомощи и коллективизма.

Деятельность милиции по обеспечению соблюдения гражданами норм социалистической морали соответствует интересам общества, но, однако, не в такой мере, чтобы опираться на государственное принуждение. Не случайно Положение о советской милиции предоставляет работникам милиции право требовать «соблюдения **установленного** (выделено нами.— *Ю. С.*) общественного порядка»[12], т. е. соблюдения такого общественного порядка, который санкционирован государством посредством правовых установлений.

В развитие этого положения законодательного акта ст. 187 УППС предписывает патрульным и постовым нарядам не вмешиваться «в споры и ссоры частного (домашнего) характера, за исключением случаев, когда имеется непосредственная опасность для жизни и здоровья граждан, допускается нарушение общественного порядка или кто-то нуждается в помощи милиции». Вмешательство работников милиции в подобного рода конфликты, не нарушающие общественного порядка, не имеет под собой правовой почвы, основания могут быть лишь морального характера. Такое вмешательство не является служебным долгом работника милиции. Вот почему нельзя согласиться с П. В. Замосковцевым, который считает, что по ст. ст. 191^1, 191^2 и 192^1 УК РСФСР ответственность может наступить за противодействие работнику милиции, пресекающему нарушения элементарных правил поведения — непристойное отношение к женщине, хамство, грубость и т. п.[13], когда такие действия не содержат признаков правонарушения. Право охраняет деятельность милиции постольку, поскольку она направлена на предупреждение и пресечение правовых, а не моральных норм.

Следовательно, вне круга служебных полномочий милиции, т. е. там, где нет юридических обязанностей граждан, нет и распоряжений (требований) работника милиции. Деятельность работника милиции в таких ситуациях охраняется правом лишь как деятельность частного лица. Аналогично обстоит дело и в том случае, когда речь идет об общеправовых, не конкретизированных отраслями права, обязанностях граждан, в частности, предусмотренной ст. 65 Конституции СССР обязанности «уважать права и законные интересы других лиц, быть непримиримым к антиобщественным поступкам, всемерно содействовать охране общественного порядка».

---

[12] **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 241.
[13] См.: **Замосковцев П. В.** Указ. соч.— С. 23, 24.

По общему правилу, конституционные нормы развиваются и дополняются в нормах отраслевого законодательства[14], и применение юридического принуждения возможно лишь при условии нарушения гражданином конкретного правового запрета, а не за невыполнение конституционной обязанности как таковой[15]. Не составляет исключения в этом смысле и конституционная обязанность всемерно содействовать охране общественного порядка. Частично эта обязанность конкретизирована и доведена до уровня, обеспечивающего интересы законности правоприменения (обязанность граждан предоставить работнику милиции транспортное средство, обеспечить возможность входа в жилище и т. п.). В то же время для многих случаев эта обязанность не конкретизирована. И хотя в юридической литературе получил широкое распространение вывод о том, что нормы Конституции могут действовать непосредственно, кроме случаев, когда обязательность их конкретизации прямо вытекает из текста Конституции[16], вряд ли будет юридически обоснованным привлекать, например, граждан, отказавшихся помочь работнику милиции в пресечении нарушения общественного порядка и доставлении нарушителей в милицию, к ответственности по ст. 165 КоАП.

Конечно, большинство граждан активно откликаются на просьбы работников милиции. Но есть факты и противоположного характера, когда люди, имея возможность без опасности для себя оказать содействие работнику милиции в задержании хулиганов или доставлении лица, находящегося в состоянии сильного опьянения, в медицинский вытрезвитель, отказывают ему в этом. Такие поступки могут влечь лишь моральную ответственность. Поэтому актуальным является предложение о необходимости дальнейшей конкретизации обязанности, закрепленной в ст. 65 Конституции СССР, в административно-правовых нормах, регулирующих общественные отношения в сфере охраны общественного порядка[17].

---

[14] См.: **Никитинский В. И.** Преодоление противоречий в законодательстве и в процессе правоприменительной деятельности // Сов. государство и право.— 1983.— № 2.— С. 14.

[15] См.: **Масленников В.** Взаимосвязь конституционных прав и обязанностей граждан // Соц. законность.— 1978.— № 3.— С. 6.

[16] См.: **Алексеев С. С.** Социальная ценность права в советском обществе.— М.: Юрид. лит., 1971.— С. 190; **Явич Л. С.** Право развитого социалистического общества: (Сущность и принципы).— М.: Юрид. лит., 1978.— С. 141; **Пертцик В. А., Шмайлова Л. П.** Реализация конституционных норм // Сов. государство и право.— 1979.— № 5.— С. 7, 9.

[17] См.: **Буденко Н. И.** Всемерное содействие охране общественного порядка — конституционная обязанность граждан // Совершенствование административно-правовой деятельности органов внутренних дел.— М.: ВНИИ МВД СССР, 1984.— № 75.— С. 21.

Таким образом, непосредственным объектом злостного неповиновения выступает государственно-властная деятельность работников милиции и народных дружинников, осуществляемая на основе и во исполнение закона и состоящая в издании юридических предписаний, обязательных для граждан, которым они адресованы.

Ограничение непосредственного объекта злостного неповиновения рамками государственно-властной деятельности работников милиции или народных дружинников, осуществляемой на основе и во исполнение закона, не случайно. Оно обусловлено тем, что ответственность по ст. 165 КоАП наступает только тогда, когда распоряжение или требование работника милиции или народного дружинника было законным. В этой связи вопрос о том, какие распоряжения или требования работника милиции следует признавать законными, представляется весьма важным.

Понятие законного распоряжения или требования работника милиции. Социалистическая законность является конституционным принципом деятельности Советского государства и всех его органов (ст. 4 Конституции СССР). XXVII съезд КПСС подчеркнул, что прочная законность была и остается неотъемлемой частью нашей демократии[18].

Для деятельности милиции неуклонное соблюдение социалистической законности приобретает особую значимость. Государственный орган, решающий важные и ответственные задачи по упрочению правопорядка и законности в стране, прежде всего сам должен действовать законно. Как определено постановлением ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан», а также законодательными актами, милиция должна служить подлинным образцом строжайшего соблюдения законности[19]. Согласно законодательству на строгом соблюдении законности основывается и вся деятельность добровольных народных дружин[20].

Поэтому только законная деятельность милиции, как это прямо предусмотрено Указом от 15 февраля 1962 г., обеспечивается правовой охраной. Отсюда можно сделать вывод: гражданину предоставляется право противодействовать незаконным актам управления работника милиции, т. е. право не исполнять неправо-

---

[18] См.: **Материалы XXVII съезда Коммунистической партии Советского Союза.**— С. 61.

[19] См.: **Правда.**— 1986.— 30 нояб.; **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 231, 236, 237.

[20] См.: **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 247.

мерные требования работника милиции и физически препятствовать действиям по их принудительному осуществлению, разумеется, соблюдая при этом пределы крайней необходимости и необходимой обороны.

Возможность противодействовать незаконной деятельности представителей власти вовсе не является единственной гарантией прав граждан. Она служит дополнением к тем способам защиты (право обжалования, прокурорский надзор за деятельностью милиции и т. п.), которые повседневно обеспечиваются Советским государством. У потерпевшего всегда имеются надежные легальные пути для того, чтобы добиться отмены незаконных решений должностного лица и чтобы это лицо понесло за свои действия уголовную или дисциплинарную ответственность[21].

Тем не менее актуальность анализа объекта злостного неповиновения в указанном аспекте обусловливается непрерывным ростом правового сознания населения и углубляющимся процессом формирования у граждан развитого чувства законности.

В этой связи вопрос, уже достаточно остро поставленный практикой и однозначно не решенный теорией, состоит в следующем: любому ли распоряжению или действию работника милиции, которые гражданину представляются незаконными, он имеет право оказывать злостное неповиновение или сопротивление? Меньшинство — 10% опрошенных нами начальников ГО(РО)ВД — считают, что «гражданин вообще не имеет такого права». Еще меньше — 4% — ответили утвердительно, указав, что «гражданин имеет такое право в отношении любого распоряжения или действия работника милиции, которое представляется ему незаконным». Подавляющее же большинство — 86% опрошенных — полагают, что «гражданин имеет такое право в отношении лишь явно незаконных распоряжений или действий работника милиции».

Точка зрения, отразившаяся в первом ответе, навеяна, очевидно, односторонней, узко ведомственной заботой об укреплении авторитета милиции и прямо противоречит Указу от 15 февраля 1962 г. Признание за советскими гражданами права оказывать противодействие представителям власти, нарушающим социалистическую законность, как одного из способов «воевать за свое право по всем правилам законной в РСФСР *войны за права*»[22] соответствует демократической природе общенародного государства. Пленум Верховного Суда СССР в

---

[21] См.: **Пионтковский А. А.** Незаконное задержание и сопротивление работнику милиции или народному дружиннику // Сов. государство и право.— 1966.— № 4.— С. 133.

[22] **Ленин В. И.** Полн. собр. соч.— Т. 53.— С. 149.

своем постановлении от 3 июля 1963 г. № 7 «О судебной практике по применению законодательства об ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников» (в дальнейшем — постановление Пленума от 3 июля 1963 г.) требует от судов при рассмотрении дел о правонарушениях, предусмотренных Указом от 15 февраля 1962 г., во всех случаях устанавливать, действовал ли работник милиции в соответствии со своими полномочиями и с соблюдением установленного порядка, являлось ли его распоряжение или требование законным[23].

Мнение, отраженное во втором ответе, по существу, не находя поддержки у практиков, достаточно широко распространено среди теоретиков. Они подчеркивают, что любое неправомерное действие представителя власти, совершенное при исполнении служебных обязанностей, может повлечь состояние крайней необходимости или необходимой обороны[24], а следовательно, предоставить гражданину правовую возможность для оказания противодействия.

Несостоятельность этой точки зрения обусловлена неверной, на наш взгляд, оценкой роли права в административной деятельности. По объективным причинам правовыми нормами невозможно заранее урегулировать все детали конкретных управленческих ситуаций. Поэтому законодательство в большинстве случаев предоставляет правоприменителю определенную степень самостоятельности в принятии решений, т. е. возможность усмотрения. Под административным усмотрением следует понимать выбор должностным лицом органа управления оптимального, по его мнению, решения в рамках, допускаемых правовыми актами, опирающийся на основания, не закрепленные исчерпывающим образом в нормативном порядке.

Ставить усмотрение должностного лица, на котором лежит установленная законом ответственность за достижение позитивных результатов в соответствующей сфере управления, в зависимость от усмотрения лиц, чье поведение является объектом управленческого воздействия,— значит внести хаос в процесс управления и тем самым парализовать его. Для сколько-нибудь квалифицированной оценки законности распоряжений или действий работника милиции, располагающего усмотрением, недоста-

---

[23] См.: **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР (1924—1977 гг.).— В 2 ч.— М.: Известия, 1981.— Ч. 2.— С. 230, 234.

[24] См.: **Козак В. Н.** Вопросы теории и практики крайней необходимости.— Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1981.— С. 81; **Ткаченко В. И.** Необходимая оборона по уголовному праву.— М.: Юрид. лит., 1979.— С. 16.

точно одного лишь знакомства с текстом закона. Необходимо проанализировать большой объем информации, положенной работником милиции в основу своего решения, которой граждане часто не знают, а в ряде случаев и не должны знать (фактические обстоятельства дела, установки руководства органа внутренних дел, соображения тактического порядка, служебная необходимость и. д.).

Например, согласно Положению о советской милиции ее работники вправе «останавливать в необходимых случаях транспортные средства»[25]. Пользование этим правом может и не вызываться необходимостью, но способен ли водитель, которого останавливает работник милиции, объективно оценить обоснованность его распоряжения? Конечно, нет. Водитель не имеет, да и не может иметь для этого требуемой информации, и потому он, бузусловно, обязан остановиться. Управомочивать граждан на что-либо большее в подобного рода случаях не позволяет властная природа управления.

Иными словами, необходимость исполнения актов управления работников милиции в части, основанной на их усмотрении, ни в коей мере не связывается с оценкой законности этих актов гражданами. Такой вывод подтверждается и практикой высшего судебного органа страны. В частности, в постановлении по делу Д. Президиум Верховного Суда РСФСР поставил в упрек работникам милиции, преследовавшим скрывающихся участников групповой драки, что они «не предупреждали их о законности своих действий». Признав этот довод необоснованным, Пленум Верховного Суда СССР в постановлении от 8 декабря 1982 г. по этому делу сформулировал следующее важное, на наш взгляд, положение: «...Милиционеры находились на службе по охране общественного порядка, были в форменной одежде, со знаками различия. Этого достаточно, чтобы граждане в общественных местах выполняли их требования, связанные с предупреждением или устранением нарушения общественного порядка»[26].

В ряде ситуаций работник милиции, действующий по усмотрению, выбирает вариант поведения, не исключающий наступления нежелательного результата. Такого рода условия неопределенности при принятии решений, часто имеющие место именно в сфере охраны общественного порядка, означают риск и признание права на ошибку[27], а значит, и права работника милиции на беспрепятственную реализацию принятых им актов управления.

---

[25] Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 243.

[26] Бюллетень Верховного Суда СССР.— 1983.— № 3.— С. 11.

[27] См.: Ойгензихт В. А. Воля и риск // Правоведение.— 1984.— № 4.— С. 46.

Например, гражданин, похожий по приметам на разыскиваемого преступника и не имеющий при себе документов, удостоверяющих личность, не вправе оказывать противодействие работнику милиции, доставляющему его в орган внутренних дел, несмотря на то, что, как выяснится потом, он не причастен к преступлению. Конечно, работника милиции почти при всех обстоятельствах можно упрекнуть (вплоть до привлечения к дисциплинарной ответственности) в том, что он поторопился с доставлением. Но это уже компетенция руководства органа внутренних дел, других органов контроля и надзора.

Иначе говоря, государство, преследуя цели обеспечения общественных интересов, не признает права гражданина на противодействие представителям власти, если ошибочность их вмешательства очевидна в этот момент только одному данному гражданину.

Изложенное позволяет согласиться с мнением 86% опрошенных начальников ГО(РО)ВД и большинства теоретиков[28], что граждане вправе противодействовать лишь явно незаконным актам управления работников милиции, исполняющих служебные обязанности. Оно опирается, в частности, и на анализ ст. 171 УК РСФСР, согласно которой превышением власти или служебных полномочий является умышленное совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы прав и полномочий, предоставленных ему законом.

На наш взгляд, к очевидно незаконным следует относить те распоряжения и действия работника милиции, осуществление которых противоречит абсолютно определенным, не допускающим административного усмотрения предписаниям правовых норм. Причем явная незаконность актов управления работника милиции совсем не обязательно, как это принято считать, должна быть очевидна и бесспорна для окружающих. Ведь даже отдельные представители юридической науки, к сожалению, обнаруживают свою неосведомленность относительно компетенции милиции. Так, в одной из работ кандидат юридических наук Ю. В. Кудрявцев задается вопросом: «Почему бы, к примеру,

---

[28] См., например: **Слуцкий И. И.** Обстоятельства, исключающие уголовную ответственность.— Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1956.— С. 53; **Журавлев М. П.** Ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников / Под ред. М. И. Якубовича.— М.: Высшая школа МООП РСФСР, 1965.— С. 10; **Преступления против порядка управления.**— М.: Высшая школа МВД СССР, 1970.— С. 15, 28; **Елизаров П. С.** Ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1973.— С. 4; и др.

работникам ГАИ вместо свинчивания номерного знака у незаконно запаркованной машины не прикреплять к ней квитанцию для уплаты штрафа... как делается за рубежом?»[29]

Автор и не подозревает, что имеющаяся кое-где практика «свинчивания» номерных знаков с транспортных средств, водители которых нарушают правила стоянки,— явное нарушение закона. Согласно п. «к» ст. 7 Положения о Государственной автомобильной инспекции, утвержденного постановлением Совета Министров СССР от 10 августа 1978 г. № 685, ее работникам предоставляется право снимать номерные знаки в необходимых случаях только с тех транспортных средств, эксплуатация которых по причине несоответствия их конструкции или технического состояния установленным требованиям запрещается[30]. Начальник Главного управления ГАИ МВД СССР подчеркивает в этой связи, что необоснованное снятие номерных знаков — одна из основных причин неоправданного отвлечения трудящихся от работы и их справедливых нареканий[31].

Абсолютно определенные предписания правовых норм, в случае нарушения которых со стороны работников милиции граждане вправе оказывать противодействие их деятельности, могут касаться круга полномочий милиции, а также субъектов, оснований, целей и процессуального порядка их реализации.

Так, граждане имеют право не исполнять распоряжение работника милиции, если оно не относится к его компетенции. Работник милиции, настаивающий на выполнении такого распоряжения под угрозой неблагоприятных последствий, явно превышает предоставленные ему полномочия. Например, С. в пути следования с семьей на личной автомашине из г. Панфилова Талды-Курганской области в с. Чунджа Алма-Атинской области был остановлен начальником Уйгурского РОВД Алма-Атинской области и инспектором ГАИ этого же отдела. Ссылаясь на решение исполкома Уйгурского районного Совета народных депутатов о мобилизации населения для оказания помощи в уборке урожая сельскохозяйственной продукции, они предложили С. принять участие в уборке чеснока. Такого рода «мобилизацию» решение исполкома, разумеется, не предусматривало. Когда С. отказался, работники милиции изъяли у него удостоверение на право управления и предложили проследовать для разбиратель-

---

[29] **Кудрявцев Ю. В.** Знание правовой нормы // Сов. государство и право.— 1983.— № 9.— С. 33.

[30] См.: **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 349.

[31] См.: **Зверковский Л.** Полнее использовать права // Сов. милиция.— 1985.— № 8.— С. 9. См. также: **Вредная инициатива работников ГАИ пресечена** // Соц. законность.— 1986.— № 12.— С. 68.

ства в райцентр. С., возмутившись их действиями, уехал, оставив документы, которые в дальнейшем были ему возвращены[32]. Вопрос об ответственности С. за противодействие деятельности работников милиции, конечно, здесь стоять не мог по причине очевидной незаконности их требования. К работникам же милиции были применены меры дисциплинарного взыскания.

Явно незаконными, а значит, не подлежащими исполнению следует признавать распоряжения и действия работника милиции, не относящегося к кругу должностных лиц, которые вправе отдавать и совершать их. В частности, нет состава правонарушения, предусмотренного Указом от 15 февраля 1962 г., в действиях гражданина, препятствующего участковому инспектору милиции в изъятии у него охотничьего ружья хотя и в предусмотренном законом случае (при злоупотреблении владельца этого ружья спиртными напитками), но по постановлению, вынесенному от своего имени, а не от имени начальника органа внутренних дел[33]; отсутствует состав злостного неповиновения в поведении нарушителя антиалкогольного законодательства, отказывающегося предоставить себя для личного досмотра работнику милиции, который не является лицом одного с ним пола (ст. 243 КоАП), и т. д.

Деятельность милиции не подлежит правовой охране, если ее работник нарушает абсолютно определенные предписания правовых норм, регулирующих основания применения предоставленных ему полномочий. Так, гр-н Розмысл обратился в милицию в связи с тем, что на лестничной площадке дома, где он проживал, неизвестный схватил его за руку и нанес несколько ударов кулаком по спине. Работники милиции, прибыв на место происшествия, не разобрались, что там произошло, с применением силы открыли дверь квартиры гр-на Лебенки, который отказался следовать в милицию и оказал сопротивление при доставлении его в служебный автомобиль. Пленум Верховного Суда Литовской ССР своим постановлением от 29 марта 1985 г. признал действия работников милиции незаконными и прекратил дело по обвинению Лебенки в оказании сопротивления работникам милиции за отсутствием в его деянии состава преступления, указав, что «достаточными данными о совершении Лебенкой преступления работники милиции не располагали. К тому же Розмысл, вошедший в квартиру Лебенки вместе с работниками милиции, заявил,

[32] См.: **Надеин В.** Лавровый пинок // Известия.— 1985.— 11 янв.
[33] См.: **Ведомости** Верховного Совета РСФСР.— 1976.— № 26.— Ст. 87

что это не тот человек, который создал на лестничной площадке конфликтную ситуацию»[34].

В данном случае работники милиции нарушили абсолютно определенные предписания ст. 140 УППС, которая, устанавливая основания доставления патрульно-постовыми нарядами лиц, подозреваемых в совершении преступлений, в милицию, практически дословно воспроизводит предусмотренные ст. 32 Основ уголовного судопроизводства Союза ССР и союзных республик (ст. 122 УПК РСФСР) основания уголовно-процессуального задержания таких лиц. Согласно этой статье наряды вправе доставлять в милицию лиц, подозреваемых в совершении преступлений, в частности тогда, «когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо, как на совершившее преступление». Поскольку такого указания потерпевшего на было, работники милиции применили доставление незаконно.

Еще один пример. 30 ноября 1966 г. Б. и С. шли по улице домой. Они были без верхней одежды, в нетрезвом состоянии, но общественного порядка не нарушали. Увидев их, работники милиции потребовали документы, на что Б. представился военнослужащим, объяснив, что документы находятся в соседнем доме. При необходимости работники милиции могли зайти туда, чтобы удостовериться в личности Б. и С., однако они предложили им проследовать в милицию. Б. отказался, и его сопротивление было преодолено только применением физической силы. В милиции причастность задержаных к какому-либо преступлению не подтвердилась. Пленум Верховного Суда СССР признал, что при таких условиях сопротивление, которое оказал Б., не является деянием, влекущим уголовную ответственность[35].

Действительно, в данном случае основания для доставления Б. и С. в милицию отсутствовали. Согласно ч. 2 ст. 140 УППС «при наличии иных данных, дающих основания подозревать лицо в совершении преступления, оно может быть доставлено в милицию лишь в том случае, если это лицо покушалось на побег, или когда оно не имеет постоянного места жительства, или когда не установлена личность подозреваемого».

Отсюда следует, что только совокупность «иных данных» и хотя бы одного из перечисленных условий — покушения подозреваемого на побег, отсутствия у него постоянного места жительства или невозможности установления его личности — делает доставление правомерным. Ошибочным поэтому явля-

[34] См.: **Бюллетень** Верховного Суда СССР.— 1986.— № 1.— С. 39, 40. См. также: **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1972.— № 1.— С. 6.
[35] См.: **Бюллетень** Верховного Суда СССР.— 1968.— № 4.— С. 27, 28.

ется мнение, бытующее среди части практических работников и даже в некоторых авторитетных монографиях[36], согласно которому эти условия признаются самостоятельными основаниями задержания. Наличие «иных данных» (к ним можно отнести, например, сходство заподозренного лица по приметам с разыскиваемым преступником) обязательно, как обязательно оно и для одного из указанных условий. Вместе с тем нельзя не видеть, что если оценочное понятие права «иные данные» предоставляет работнику милиции возможность усмотрения, то четкая формулировка условий доставления полностью его исключает. В случае же нарушения работниками милиции абсолютно определенных предписаний правовых норм ответственность граждан за противодействие их служебной деятельности исключается.

В приведенном примере можно понять работников милиции, которые заинтересовались людьми, находящимися на улице в позднее время, в нетрезвом состоянии и одетыми не по сезону. «Иные данные» для подозрения Б. и С. в совершении какого-либо преступления, на наш взгляд, имелись, но необходимого условия — невозможности установления личности на месте — не было. Поэтому Пленум Верховного Суда СССР подчеркнул, что действия работников милиции не могут рассматриваться как правомерные. «Задержание человека — весьма серьезная мера принуждения, применение которой должно осуществляться не произвольно, а только при наличии достаточных к тому оснований, в строгом соответствии с требованиями социалистической законности»[37].

Все это свидетельствует об ошибочности мнения, что «недопустимо сопротивление милиционеру, задерживающему гражданина, хотя бы для задержания и не было достаточных оснований»[38]. Достаточность оснований доставления и задержания означает не что иное, как наличие всех точно указанных правовыми нормами фактических обстоятельств, устанавливаемых независимо от усмотрения работника милиции.

Граждане имеют право не исполнять требование работника милиции, если он при этом преследует другую цель, чем та, которая четко определена нормативными актами. Например, применение наручников или связывания к лицу, задержанному за совершение административного проступка, допускается в исключительных случаях для прекращения его буйства или бесчинства[39]. Если работник милиции попытается прибегнуть к указанным средствам для предотвращения побега такого лица (или для каких-либо иных целей), его распоряжения и действия будут явно незаконными, а значит, порождающими право на противодействие им.

Игнорирование целей тех или других мер принуждения, установленных законодательством, ведет к нарушению прав и законных интересов граждан. Так, народный судья необоснованно, на наш взгляд, усмотрел состав злостного неповиновения в действиях гр-ки Л. Участковый инспектор милиции подверг Л. официальному предостережению о недопустимости паразитического образа жизни. Она не предпринимала попыток трудоустроиться, на вызовы участкового для трудоустройства в РОВД не являлась. Рано утром он пришел к ней на квартиру и потребовал идти с ним трудоустраиваться. Л. опять отказалась. Тогда работник милиции пытался силой вывести ее из квартиры[40].

Здесь нужно иметь в виду, что возможность привода лиц, ведущих паразитический образ жизни, предусмотрена только в случае уклонения их от явки по вызову в орган внутренних дел для выяснения личности, образа жизни, официального предостережения либо от явки на медицинское освидетельствование для определения трудоспособности, но не для принудительного трудоустройства. Место работы предостереженные избирают по своему усмотрению, хотя им может быть оказана в этом помощь милицией и исполкомом местного Совета народных депутатов. Но «помощь» участкового инспектора, которую он предложил Л., противоречила целям, предусмотренным законом. Если Л. в течение месяца после официального предостережения, несмотря на реальное содействие ей в трудоустройстве, не сочла необходимым устроиться на работу, ее воспитание и исправление должно происходить уже в рамках уголовной ответственности по ст. 209 УК РСФСР[41].

Нарушения абсолютно определенных предписаний закона могут касаться не только отсутствия требуемого фактического обоснования распоряжений или действий работника милиции, но и процессуального порядка предъявления требований и

[36] См., например: **Курс** советского уголовного права: (Часть Особенная). — Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1978.— Т. 4.— С. 348.

[37] **Бюллетень** Верховного Суда СССР.— 1968.— № 4.— С. 28. См. также: **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1968.— № 11.— С. 13, 14.

[38] **Слуцкий И. И.** Указ. соч.— С. 53.

[39] См.: **Свод** законов СССР.— Т. 10.— С. 234.

[40] См.: **Архив** Советского районного народного суда г. Омска за 1983 г. Дело № 7-946.

[41] См.: **Ведомости** Верховного Совета РСФСР.— 1984.— № 51.— Ст. 1793.

совершения действий. Поэтому к явно незаконным в юридической литературе относят также акты управления, хотя и не выходящие за пределы компетенции должностного лица, но предпринятые без соблюдения установленного законом порядка, т. е. формально незаконные. В качестве примера традиционно приводятся попытки произвести выселение из жилища или обыск в помещении без предъявления надлежаще оформленного документа[42].

Установленный законом порядок издания административного акта важен не как самоцель. Он имеет собственную ценность, выступая существенной гарантией правильного содержания управленческого решения. Имея в виду государственное управление, справедливые слова древнекитайских мыслителей о том, что почтительность без ритуала приводит к суетливости, осторожность без ритуала — к боязливости, смелость без ритуала — к дерзости, прямота без ритуала — к грубости, можно было бы дополнить тем, что употребление власти без «ритуала» приводит к произволу.

Таким образом, не подлежат правовой охране нормами Указа от 15 февраля 1962 г. по существу правильные распоряжения или действия работника милиции, которые, тем не менее, отдаются или совершаются с явным нарушением установленного законом порядка. Например, работники милиции и дружинники, прежде чем воспользоваться транспортным средством, им не принадлежащим, в служебных целях, обязаны по требованию водителя предъявить ему удостоверение[43]. Лицо, задержанное за совершение административного проступка и подвергаемое личному досмотру, вправе требовать присутствия при этом двух понятых одного пола с ним (ст. 243 КоАП). При несоблюдении указанных и подобных им процессуальных требований граждане вправе оказывать соответствующим распоряжениям и действиям работников милиции противодействие.

В этой связи необоснованным представляется постановление народного судьи по делу М., подвергнутого им административному взысканию за злостное неповиновение. На квартиру к ранее судимому М. прибыл оперативный уполномоченный уголовного розыска с целью доставления его в РОВД для допроса по уголовному делу в качестве свидетеля. На неоднократные требования проследовать в милицию М. ответил отка-

[42] См.: **Ткаченко В. И.** Указ. соч.— С. 16.

[43] См.: **примечание** к п. 3.3. Правил дорожного движения, утвержденных приказом МВД СССР от 16 июля 1986 г. № 139.

зом, так как, по его словам, «был пьян». При принудительном же сопровождении в РОВД М. сбежал[44].

В данном случае работник милиции действовал с нарушением установленного порядка. Согласно ст. 73 УПК РСФСР при неявке свидетеля по вызову без уважительной причины он может быть подвергнут приводу. Но для этого необходимо вынести постановление (определение) о приводе, которое объявляется под расписку лицу, подлежащему приводу[45]. И только после этого возможно принудительное сопровождение его к месту вызова.

Иначе говоря, состав злостного неповиновения отсутствует в действиях гражданина тогда, когда работником милиции нарушены процессуальные требования, прямо предусмотренные нормативными актами. С этой точки зрения весьма любопытен случай, описанный в юридической литературе. «Постановлением народного судьи Пролетарского районного народного суда Москвы Ш. был подвергнут административному аресту на двенадцать суток за неповиновение работнику милиции С., который, согласно решению административной комиссии, должен был изъять у Ш. охотничье ружье. Протест прокурора этого же района судья отклонил. Из заявления Ш., однако, видно, что решение комиссии ему предъявлено не было и С. хотел обманным путем, якобы для техосмотра, заставить его выдать ружье. Это подтвердили и находившиеся в тот день рядом с С. члены ДНД П. и П. Таким образом, в действиях Ш. отсутствовали признаки, характерные для злостного неповиновения законному распоряжению работника милиции или народного дружинника. По протесту прокурора Москвы председатель Московского городского суда отменил постановление народного судьи и прекратил производство по делу»[46].

По нашему мнению, автор приведенного примера вслед за прокурорскими и судебными работниками проявила некритичность (если не сказать непонимание) в оценке действий сотрудника милиции, назвав их «обманными». Если, скажем, ружье изымалось у лица, страдающего психическим заболеванием, или злоупотребляющего спиртными напитками, или система-

[44] См.: **Архив** Советского районного народного суда г. Омска за 1984 г. Дело № 7-224.

[45] См.: **Инструкция** МВД СССР от 7 июля 1972 г. № 110 «О порядке исполнения постановлений прокуроров, следователей, органов дознания и определений судов о приводе свидетелей, обвиняемых и подсудимых».— § 6.

[46] **Павлова Е. С.** Применение судьей мер административного взыскания.— М.: Юрид. лит., 1987.— С. 43.

тически нарушающего общественный порядок[47], то, разумеется, тактически грамотнее было бы с целью предотвращения конфликтов, могущих привести к тяжким последствиям, предложить сначала только предъявить ружье для осмотра. Само по себе — это законное право работника милиции[48], порядок осуществления которого не предусматривает предварительного составления какого-либо процессуального документа. И уже тогда, когда оружие в руках работника милиции, предъявляется постановление начальника органа внутренних дел или административной комиссии и составляется протокол изъятия, без которого изъятие, действительно, будет незаконным.

Согласно Положению о советской милиции, а также ведомственным нормативным актам (например, ст. ст. 181, 183 УППС) каждый работник милиции обязан быть тактичным и вежливым в обращении с гражданами. Отсюда следует, что все распоряжения и требования работника милиции должны отдаваться в корректной форме. Некоторые из опрошенных начальников ГО(РО)ВД считают, что распоряжения работника милиции, отданные в грубой форме, граждане могут безнаказанно не исполнять. На наш взгляд, это не так. В силу отсутствия четких законодательных критериев право давать юридическую оценку форме требования работника милиции, с точки зрения его корректности и тактичности, предоставлено лишь соответствующим органам контроля и надзора. Гражданин же обязан выполнить законное требование работника милиции, даже если оно предъявлено, как ему кажется, в грубой форме. Поэтому возможна ситуация, когда оба участника конфликта привлекаются к ответственности: гражданин — к административной за злостное неповиновение, а работник милиции — к дисциплинарной за нарушение служебной дисциплины, хотя по существу его распоряжения были правильными. Такое поведение представителя власти наносит серьезный ущерб авторитету милиции и учитывается народным судьей при решении вопроса об ответственности лица, оказавшего злостное неповиновение.

Взаимоотношения граждан и работников милиции в ряде случаев регулируются нормативными актами МВД СССР. Имея подзаконный характер, они тем не менее иногда подправляют закон в угоду узко понятым «интересам дела»[49]. Так, лица, оказавшие злостное неповиновение, согласно ст. 242 КоАП РСФСР могут быть задержаны на срок до трех часов. Однако инструкция по организации работы дежурной части горрайлинорган внутренних дел, согласованная с Прокуратурой СССР и утвержденная приказом МВД СССР от 1 июля 1986 г. № 130, уполномочивает оперативного дежурного органа внутренних дел задерживать граждан, совершивших административные правонарушения, за которые к ним может быть применен административный арест (в том числе и злостное неповиновение), до рассмотрения дела народным судьей в установленные законом сроки. А такой срок, как известно, составляет одни сутки (ст. 257 КоАП). Налицо противоречие. Не случайно действие инструкции в данной части приостановлено в соответствии с указанием МВД СССР от 10 февраля 1987 г.

Другой пример. Правила дорожного движения, утвержденные приказом МВД СССР от 16 июля 1986 г. № 139, как и ранее действовавшие, предусматривают обязанность водителей останавливаться и предоставлять транспортное средство работникам милиции для выполнения неотложного служебного задания. Тем самым ведомственный акт выходит за пределы, установленные законом, согласно которому работники милиции в случаях, не терпящих отлагательства, вправе использовать средства передвижения (кроме специальных и дипломатических автомобилей), принадлежащие предприятиям, организациям, учреждениям или гражданам, для выезда к месту происшествия или стихийного бедствия, для преследования скрывающихся преступников, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в безотлагательной медицинской помощи, доставления в милицию задержанных преступников и злостных нарушителей общественного порядка[50].

Возможна ли ответственность водителя, который отказывается предоставить транспортное средство работнику милиции для срочной доставки на экспертизу изъятых на месте происшествия следов преступления? На наш взгляд, нет. Нельзя привлекать граждан к ответственности по Указу от 15 февраля 1962 г., если они оказали противодействие работнику мили-

[47] См.: **Указ** Президиума Верховного Совета РСФСР от 28 июня 1976 г. «Об ответственности за нарушение правил приобретения, регистрации, использования и хранения огнестрельного оружия», ст. 5 // Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1976.— № 26.— Ст. 872.

[48] См.: **Свод** законов СССР.— Т. 10.— С. 239, 371, 372.

[49] См.: **Ведомственная инструкция:** ориентир или помеха? // Известия.— 1985.— 23 авг. См. также: **Веремеенко И. И.** Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка.— В 2 ч.— М.: ВНИИ МВД СССР, 1982.— Ч. II: Элементы и формы реализации права в механизме административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка.— С. 7.

[50] См.: **Свод** законов СССР.— Т. 10.— С. 235.

ции, который руководствовался предписаниями ведомственного нормативного акта, не согласующимися с законом. Но и ставить вопрос об ответственности работников милиции, настоявших на выполнении гражданами таких предписаний, за превышение власти или служебных полномочий в подобных случаях тоже нельзя. Эти ситуации должны быть острым сигналом о необходимости работы по приведению ведомственных актов в соответствие с действующим законодательством, предусмотренной постановлением ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан»[51]. В то же время возможен и обратный вариант — признание целесообразности внесения соответствующих изменений и дополнений в законодательные акты.

Итак, далеко не все акты управления работника милиции, кажущиеся гражданину незаконными, являются таковыми с точки зрения Указа от 15 февраля 1962 г. Законны те распоряжения, требования или действия работника милиции, которые ни по форме, ни по существу не противоречат абсолютно определенным предписаниям правовых норм. Любой акт управления, изданный работником милиции на основе усмотрения в установленных законодательством пределах, считается обязательным к исполнению независимо от того, что гражданину он представляется незаконным и впоследствии, возможно, и будет признан таковым в официальном порядке. Оспорить законность подобного рода актов управления граждане вправе только путем обращения в соответствующие органы, осуществляющие контроль и надзор за соблюдением социалистической законности в деятельности милиции.

Говоря об объекте злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, следует уточнить признаки субъектов, чья деятельность охраняется нормами Указа от 15 февраля 1962 г.

Понятия «работник милиции» и «народный дружинник». В постановлении Пленума от 3 июля 1963 г. подчеркнуто, что ответственность согласно Указу от 15 февраля 1962 г. наступает за предусмотренные им правонарушения только против работников милиции или народных дружинников[52].

В соответствии со ст. 6 Положения о советской милиции

---

[51] См.: **Правда**.— 1986.— 30 нояб.

[52] См.: **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 232

в состав милиции входят подразделения административной (наружной) службы (в настоящее время — подразделения службы охраны общественного порядка), уголовного розыска, борьбы с хищениями социалистической собственности и спекуляцией, паспортной работы, государственной автомобильной инспекции, создаваемые в Министерстве внутренних дел СССР и подчиненных ему органах внутренних дел, а также строевые и специальные части и подразделения, специальные школы, учебные пункты, научно-исследовательские и другие учреждения и подразделения[53]. Отсюда следует, что сотрудники этих подразделений органов внутренних дел являются работниками милиции. Этого, однако, недостаточно для исчерпывающей характеристики должностного лица как работника милиции в смысле ст. 165 КоАП.

Подавляющее большинство ученых-юристов к работникам милиции относят лиц рядового, а также младшего, среднего, старшего и высшего начальствующего состава милиции, в обязанности которых входит борьба с преступностью, охрана общественного порядка, прав и законных интересов граждан[54]. Некоторые авторы считают обязательным дополнить правовой статус работника милиции указанием на то, что на него распространяется Дисциплинарный устав органов внутренних дел, уставы, приказы и указания МВД СССР, он носит установленную форму одежды и принял в установленном порядке присягу[55].

На самом деле названные признаки, кроме одного — зачисления в кадры МВД СССР и присвоения специального звания рядового или начальствующего состава милиции,— являются производными, вторичными. Лишь с присвоением специального звания данное лицо становится работником милиции со всеми указанными последствиями. До присвоения звания, как показывает анализ положений законодательства[56], лиц, принятых на должности рядового и начальствующего состава милиции, нельзя считать работниками милиции, хотя такая точка зрения имеет место в юридической литературе[57]. В

---

[53] См.: **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 237.

[54] См.: **Курс** советского уголовного права: В 6 т.— М., 1971.— Т. 6.— С. 253; **Поленов Г. Ф.** Указ. соч.— С. 23; **Елизаров П. С.** Указ. соч.— С. 4.

[55] См.: **Сухарев Е. А., Трофимов Н. И.** Охрана жизни, чести и достоинства работников милиции и народных дружинников.— М.: Юрид. лит., 1970.— С. 5; **Замосковцев П. В.** Указ. соч.— С. 24, 25.

[56] См.: **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 231. 287—289.

[57] См.: **Хабибуллин М., Малков В.** Ответственность за оказание сопротивления работникам милиции и народным дружинникам // Сов. юстиция.— 1969.— № 10.— С. 23.

то же время по смыслу нормативных актов военнослужащих специальных моторизованных частей милиции, входящих во внутренние войска МВД СССР, следует признавать работниками милиции, хотя им присвоены воинские, а не специальные звания.

Важно подчеркнуть, что в круг обязанностей конкретного работника органов МВД СССР далеко не всегда входит решение задач по непосредственной охране общественного порядка и борьбе с преступностью. Он может быть сотрудником функциональной службы (кадрового аппарата, медицинской службы и т. п.) или учреждения (преподаватели, сотрудники, слушатели и курсанты школ милиции), однако если имеет специальное звание рядового или начальствующего состава милиции, то во взаимоотношениях с гражданами, хочет он того или нет, выступает как полноправный работник милиции. И это вполне объяснимо, ибо люди не могут и не должны считаться с тем, к какой службе относится работник милиции, какую он обслуживает территорию, рабочее у него сейчас время или нет. Они ждут от любого работника милиции помощи и защиты, активных и умелых действий[58].

Разнородность функциональных обязанностей, выполняемых работниками милиции, влечет лишь то, что одни из них чаще, а другие реже становятся потерпевшими по делам о правонарушениях, предусмотренных Указом от 15 февраля 1962 г. Изучение практики показывает, что чаще всего противодействие оказывается (в порядке уменьшения степени распространенности) работникам службы охраны общественного порядка (милиционерам строевых подразделений патрульно-постовой службы, вневедомственной охраны, работникам медицинских вытрезвителей, военнослужащим спецмоточастей милиции); народным дружинникам; участковым инспекторам милиции; дежурным органов внутренних дел; оперуполномоченным уголовного розыска (БХСС); работникам ГАИ; иным работникам милиции (руководителям органов внутренних дел, слушателям и преподавателям милицейских учебных заведений, инспекторам ИДН и т. п.).

Кроме прочего, эти данные свидетельствуют и о том, что сотрудники службы охраны общественного порядка и народные дружинники более всех нуждаются в обучении навыкам общения с гражданами при исполнении обязанностей по охране общественного порядка.

---

[58] См. об этом, например: **Азаров А.** К Москве бегут электрички... // Сов. милиция.— 1983.— № 12.— С. 44.

В теории и на практике иногда возникает вопрос, являются ли следователи органов внутренних дел работниками милиции в смысле Указа от 15 февраля 1962 г. Мы поддерживаем точку зрения, согласно которой следователь органов внутренних дел, несмотря на особые функции, возложенные на него уголовно-процессуальным законом, тем не менее остается работником милиции[59] и причем не только во время предупреждения, пресечения правонарушений и задержания нарушителей, как считают некоторые авторы[60], но и при производстве следственных действий.

В отличие от следователей органов внутренних дел преподаватели, сотрудники, слушатели и курсанты школ милиции, как это прямо вытекает из Положения о советской милиции, являются работниками милиции. Поэтому бытующее мнение, что слушатель или курсант может считаться работником милиции только тогда, когда он на основании приказа соответствующего начальника проходит практику в органах внутренних дел или несет службу по охране общественного порядка, противоречит законодательству. Общими правами работника милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, задержанию лиц, их совершивших, слушатель пользуется при любых условиях. Прохождение практики или несение патрульно-постовой службы слушателем лишь означает возложение на него дополнительных обязанностей и прав внутриорганизационного характера. Так, глава VII УППС обязывает работника милиции, в том числе и слушателя, заступающего на службу, знать оперативную обстановку, приметы разыскиваемых преступников и похищенного имущества, особенности маршрута и т. п.; нести службу на маршруте (посту) безотлучно в течение установленного времени; запрещает отвлекаться от службы, заходить без служебной необходимости в жилые дома, столовые, магазины, клубы, рестораны и другие помещения и т. д. Во время несения службы патрульный (постовой) дисциплинарным взысканиям не подвергается.

Следовательно, слушатель или курсант школы милиции, как и всякое другое лицо рядового и начальствующего состава милиции, признается работником милиции во всех случаях, когда он реализует полномочия, закрепленные Положением о советской милиции.

---

[59] См.: Курс советского уголовного права: В 6 т.— Т. 6.— С. 253; Советское административное право / Под ред. Ю. М. Козлова.— М.: Юрид. лит., 1985.— С. 445, 446.

[60] См.: Замосковцев П. В. Указ. соч.— С. 25.

Таким образом, работником милиции в смысле ст. 165 КоАП является лицо, имеющее специальное звание рядового или начальствующего состава милиции, а также военнослужащие специальных моторизованных частей милиции.

Народным дружинником признается лицо, которое по его письменному заявлению при наличии рекомендации партийной, профсоюзной либо комсомольской организаций по месту работы, учебы или жительства принято в добровольную народную дружину по охране общественного порядка на общем собрании дружинников или заседании штаба ДНД. «Дружиннику, твердо усвоившему свои обязанности, права и принявшему торжественное обещание, командир или начальник штаба дружины вручает удостоверение установленного образца, нагрудный знак и памятку дружинника, в которой излагаются основные обязанности и права дружинника, а также важнейшие законоположения по охране общественного порядка. Только после этого дружинник допускается к исполнению своих обязанностей»[61].

Члены оперативных комсомольских отрядов дружинников согласно прямому указанию законодательства тоже являются добровольными народными дружинниками[62].

Иногда руководители предприятий, учреждений и организаций в нарушение принципа добровольности направляют на дежурство ребочих и служащих в порядке очередности. Если в процессе охраны общественного порядка им будет оказано противодействие, даже при наличии в тот момент нарукавной повязки ответственность за него по Указу от 15 февраля 1962 г. наступать не будет[63].

М. Н. Альтшуллер полагает, что к народным дружинникам по своему правовому положению приравниваются и внештатные сотрудники милиции[64]. Это мнение прямо противоречит законодательству. Внештатный сотрудник милиции не может быть признан потерпевшим по делу о правонарушении, предусмотренном ст. 165 КоАП. Его правовой статус определяется инструкцией, утвержденной приказом МВД СССР от 31 декабря 1976 г. № 333, которая не может обеспечить реальных прав

---

[61] **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 255.

[62] Там же.— С. 256; **Положение** об оперативных комсомольских отрядах дружинников, утвержденное постановлением Бюро ЦК ВЛКСМ от 26 декабря 1983 г. // Участие трудящихся в охране общественного порядка.— М.: Юрид. лит., 1985.— С. 211—221.

[63] См.: **Хабибуллин М., Малков В.** Указ. соч.— С. 23.

[64] См.: **Альтшуллер М. Н.** Нормативная основа деятельности органов внутренних дел.— Горький: Высшая школа МВД СССР, 1983.— С. 24, 25.

представителям общественности в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Вместе с тем, чтобы не оставлять своих активных, но бесправных помощников без правовой защиты, работники милиции организуют прием внештатных сотрудников милиции в члены ДНД. Приобретая статус дружинника, внештатный сотрудник милиции получает не только необходимые права, но и повышенную охрану со стороны уголовного и административного законодательства своих законных действий в борьбе с правонарушениями[65] (при условии, что он выступает именно как народный дружинник). Такое положение, по мнению Н. Тарасенко, не противоречит нормативным документам и удовлетворяет интересам практики[66]. С точки зрения других авторов, этот путь вряд ли можно признать законным и приемлемым[67].

На наш взгляд, членство внештатного сотрудника милиции в добровольной дружине не противоречит законодательству. В то же время, учитывая важность и «внешнюю» направленность задач, решаемых такими сотрудниками, их правовое положение, конечно, должно быть урегулировано законодательными, а не ведомственными нормативными актами. Целесообразно, чтобы деятельность внештатных сотрудников милиции охранялась на тех же основаниях, что и деятельность работников милиции и народных дружинников.

Содержание распоряжения или требования работника милиции. Для наступления ответственности по ст. 165 КоАП необходимо, чтобы распоряжение или требование работников милиции или народных дружинников было отдано «при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка». Отсюда, бесспорно, следует только то, что злостное неповиновение некоторым распоряжениям или требованиям работника милиции не является наказуемым. Связаны ли такие случаи с содержательной стороной распоряжений, т. е. надо ли понимать данную норму так, что обязанности по охране общественного порядка, беспрепятственное осуществление которых гарантируется Указом от 15 февраля 1962 г., составляют только часть всех служебных обязанностей милиции? На наш взгляд, нет.

---

[65] См.: **Веремеенко И. И.** Проблемы законодательного и ведомственного регулирования в сфере охраны общественного порядка // Актуальные проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1983.— С. 12.

[66] См.: **Права** внештатного сотрудника // Сов. милиция.— 1985.— № 4.— С. 61.

[67] См.: **Веремеенко И. И.** Указ. соч.— С. 13; и др.

Поскольку в законодательстве отсутствует определение общественного порядка, а термин «охрана общественного порядка» используется порой даже в одном и том же нормативном акте как в широком, так и в более узком понимании[68], юридическая наука активно исследует сущность и содержание общественного порядка и деятельности по его охране. С точки зрения теории уголовного права, необходимость изучения диктуется интересами четкого выяснения объекта соответствующих преступлений, так как правильно раскрыть сущность объекта преступления — значит показать политическую и социальную природу, характер, степень общественной опасности и механизм преступного посягательства на правоохраняемые блага[69].

В административно-правовой науке общественный порядок анализируется еще и для того, чтобы верно обосновать круг обязанностей и прав органа государственного управления, который имеет его в качестве объекта непосредственного управленческого воздействия. Ведь милиция как орган охраны общественного порядка имеет право вмешиваться далеко не во все общественные отношения, которые нарушаются по той или иной причине. Не случайно разработка проекта ныне действующего Положения о советской милиции проводилась в соответствии с требованием постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 19 ноября 1968 г. «О мерах по дальнейшему укреплению советской милиции» освободить милицию от не свойственных ей функций. Этот процесс уточнения функций, как справедливо отмечается в литературе, нельзя признать завершенным и в современных условиях[70].

Только в указанных аспектах дискуссия о содержании понятия общественного порядка и его охраны может быть плодотворной. К сожалению, она перенесена еще и в плоскость выяснения вопроса о том, какие обязанности милиции можно признавать обязанностями по охране общественного порядка в смысле Указа от 15 февраля 1962 г. или, иными словами, что представляет собой охрана общественного порядка как содержание законных распоряжений, требований и в целом законной деятельности работников милиции, защищаемой нормами упомянутого законодательного акта.

Результаты обсуждения этого во многом надуманного вопроса зачастую отрицательно сказываются на авторитете и

---

[68] См.: **Свод законов СССР.**— Т. 10.— С. 230—249.

[69] См.: **Замосковцев П. В.** Указ. соч.— С. 3, 4.

[70] См.: **Мураметс О. Ф.** Основные функции советской милиции // Проблемы совершенствования административной деятельности органов внутренних дел.— М.: ВНИИ МВД СССР, 1982.— № 61.— С. 52.

состоянии правовой защиты деятельности милиции: преступное противодействие работникам милиции квалифицируется по статьям УК, предусматривающим менее строгую ответственность, а злостное неповиновение их законным требованиям вообще не признается правонарушением.

Полагаем, что постановка и обсуждение такого вопроса далеки от намерений законодателя, выраженных в Указе от 15 февраля 1962 г. Попытаемся это доказать.

Одни сторонники ограничительного толкования термина «охрана общественного порядка» прямо подчеркивают, что «охрана общественного порядка не отождествляется со всей многогранной деятельностью работников милиции»[71]. Необходимо различать, более осторожно замечают другие, «деятельность по укреплению общественного порядка» и «деятельность по охране общественного порядка»[72]. При этом никто из представителей данной точки зрения не оспаривает, что к охране общественного порядка относятся предотвращение и пресечение административных проступков и преступлений, задержание нарушителей, несение патрульно-постовой службы, обеспечение порядка и безопасности во время проведения массовых мероприятий и т. п. — словом, вся та деятельность милиции, которую принято называть поддержанием порядка в общественных местах.

Практика высших судебных органов не только подтверждает это[73]. Более того, исполнением обязанностей по охране общественного порядка признается деятельность милиции и добровольных народных дружин по охране природы и защите природных богатств; требование работника милиции, находящегося в жилом помещении задерживаемого гражданина, предоставить возможность воспользоваться телефоном; меры по задержанию водителя, нарушившего правила дорожного движения; требование работника ГАИ и его попытки заглушить двигатель мотоцикла, на котором пытался скрыться нарушитель правил дорожного движения; действия работника ГАИ

---

[71] **Мельников В. Д., Петрунев В. П.** Судебная практика по делам о сопротивлении работнику милиции или народному дружиннику и посягательстве на их жизнь // Научный комментарий судебной практики за 1972 год.— М.: Юрид. лит., 1973.— С. 181.

[72] **Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И.** Преступления против порядка управления / Под ред. Н. А. Стручкова.— М.: УУЗ МВД СССР, 1969.— С. 49; **Курс** советского уголовного права: (Часть Особенная).— Л., 1978.— Т. 4.— С. 433.

[73] См.: **Бюллетень** Верховного Суда СССР.— 1964.— № 2.— С. 43, 44; 1976.— № 6.— С. 11—13; **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1963.— № 12.— С. 5; 1964.— № 11.— С. 9; 1968.— № 3.— С. 9; 1970.— № 8.— С. 6; 1983.— № 6.— С. 13.

по остановке автомобиля для доставления в милицию задержанного лица[74].

Анализ деятельности народных судей равным образом убеждает в том, что административно-правовой охраной, предусмотренной Указом от 15 февраля 1962 г., охватывается весьма широкий круг обязанностей милиции, хотя одним распоряжениям злостное неповиновение оказывается чаще, а другим сравнительно реже (табл. 1).

Таблица 1

Распространенность распоряжений (требований) работника милиции или народного дружинника по изученным делам о злостном неповиновении, %

Распоряжение (требование)	Число изученных дел
Прекратить мелкое хулиганство (в том числе и «бытовое»)	32
Прекратить нарушение антиалкогольного законодательства	13
Прекратить нарушение общественного порядка, ответственность за которое предусмотрена решением областного Совета народных депутатов	3
Прекратить иное нарушение (правил дорожного движения, содержания собак в населенных пунктах и т. п.)	4
Лицу, находящемуся в состоянии опьянения, покинуть общественное место, помещение	12
Проследовать в милицию (в служебный автомобиль, общественный пункт охраны порядка, штаб ДНД, ОКОД)	74
Соблюдать правила внутреннего распорядка в учреждении (комнате для задержанных в административном порядке при дежурной части РОВД, помещении общественного пункта охраны порядка, медицинского вытрезвителя, общежитии специальной комендатуры и т. п.)	19
Предъявить паспорт, водительское удостоверение, назвать фамилию, имя, отчество и др.	8
Остановить транспортное средство	3
Обеспечить возможность входа в жилое помещение	2
Подчиниться требованиям лица, которому работник милиции оказывает содействие в исполнении его обязанностей (представителя администрации ресторана, магазина, коменданта общежития и т. п.)	2
Иное (не мешать задержанию, разбирательству с другим лицом; устранить неисправность своего транспортного средства; предъявить багажник государственного автомобиля для осмотра и т. д.)	8

[74] См.: **Бюллетень** Верховного Суда СССР.— 1983.— № 4.— С. 11; **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1965.— № 5.— С. 5; 1983.— № 6.—С. 12; 1979.— № 8.— С. 10; 1964.— № 3.— С. 15; 1986.— № 2.— С. 8, 9.

Общая сумма в таблице превышает 100%, поскольку в процессе контакта работник милиции предъявляет, как правило, не одно, а несколько требований. Наиболее типичный случай — требование прекратить мелкое хулиганство в быту, а после этого — распоряжение пройти в служебный автомобиль.

Приведенные данные свидетельствуют, что самыми распространенными актами работников милиции, которые влекут противодействие, являются их требования и действия по доставлению граждан в милицию. Вместе с тем судебная практика не сводит обязанности милиции по охране общественного порядка только к пресечению нарушений его в общественных местах и доставлению нарушителей в милицию.

Понятие «охрана общественного порядка» по смыслу Указа от 15 февраля 1962 г., безусловно, объемнее, чем поддержание порядка в общественных местах. Очевидность этого заставляет сторонников ограничительного толкования данного понятия более широко и, на их взгляд, четко ограничивать круг обязанностей милиции, защищаемых рассматриваемым нормативным актом. Однако невозможно найти объяснение, почему именно эти, а не иные обязанности милиции отнесены к деятельности по охране общественного порядка. Теоретики и практики при этом руководствуются собственными представлениями о разной социальной значимости различных видов милицейской деятельности, в то время как общество в одинаковой мере заинтересовано в беспрепятственном осуществлении любого из них.

Методологический порок позиции, согласно которой исполнение не всех обязанностей милиции подлежит равной правовой охране, состоит, таким образом, в отсутствии критерия выделения обязанностей милиции, защищаемых нормами Указа от 15 февраля 1962 г. Представителям этой точки зрения приходится прибегать к простому перечислению (разумеется, не исчерпывающему) этих обязанностей, и хотя все они исходят из одной посылки, наблюдается больше разногласий, чем совпадений во мнениях.

Среди обязанностей милиции, относящихся, с точки зрения одной части сторонников критикуемой позиции, к охране общественного порядка, и не являющихся таковыми, по мнению другой, можно назвать обеспечение паспортного режима (например, прием населения, оформление паспортов, отказ в прописке); деятельность по контролю за объектами разрешительной системы; проведение оперативно-розыскных мероприятий; несение дорожно-патрульной службы, пресечение нарушений правил

дорожного движения (например, преследование нарушителя правил дорожного движения на автомобиле, требование работника милиции предъявить водительское удостоверение и т. п.); проведение следственных действий; производство дознания по уголовным делам; выполнение поручений и указаний следователя о производстве розыскных и следственных действий; оказание ему содействия при производстве следственных действий; фиксация, расследование и рассмотрение нарушений; исполнение определений судов и постановлений прокуроров и следователей о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову; охрана и конвоирование задержанных, арестованных и осужденных; исполнение приговоров суда к ссылке и высылке, условному осуждению к лишению свободы с обязательным привлечением к труду; осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы (например, посещение работником милиции жилища поднадзорного)[75].

Некоторые из перечисленных обязанностей милиции заслуживают того, чтобы возможность и необходимость наказания противодействия их исполнению по Указу от 15 февраля 1962 г. были подчеркнуты особо. Это касается обеспечения порядка в специальных учреждениях милиции, где содержатся лица, имеющие определенный правовой статус: задержанные по подозрению в совершении преступления, за бродяжничество или попрошайничество, лица, отбывающие административный арест, условно осужденные к лишению свободы с обязательным привлечением к труду и условно освобожденные из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду, проживающие в специальных общежитиях, и др. Обязанность их повиновения работникам милиции закреплена Правилами внутреннего распорядка этих учреждений. Так, лица, задержанные по подозрению в совершении преступления, обязаны соблюдать Правила внутреннего распорядка в изоляторах органов внутренних дел для времен-

---

[75] См.: **Бартыков И. Ф.** и др. Указ. соч.— С. 103, 112; **Журавлев М. П.** Указ. соч.— С. 8, 9; **Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И.** Указ. соч.— С. 49—51; **Преступления против порядка управления.**— С. 14, 15; **Мельников В. Д., Петрунев В. П.** Указ. соч.— С. 181; **Курс** советского уголовного права: (Часть Особенная).— Л., 1978.— Т. 4.— С. 434, 439, 440, 451, 452; **Замосковцев П. В.** Указ. соч.— С. 19—22; **Советское** уголовное право: (Особенная часть) / Под ред. Г. А. Кригера, Б. А. Куринова, Ю. М. Ткачевского.— М.: Изд-во Моск. ун-та, 1982.— С. 326, 329; **Владимиров В., Боровиков В.** Оскорбление работника милиции или народного дружинника // Сов. милиция.— 1985.— № 1.— С. 46; и др.

ного содержания задержанных и заключенных под стражу[76], которыми запрещено «вступать в пререкания с нарядом по охране ИВС, отказываться или уклоняться от выполнения его распоряжений» (приказ МВД СССР, 1976, № 330).

За невыполнение требований работников милиции правилами предусмотрена ответственность, которая вряд ли обеспечивает нормальные условия осуществления деятельности работников специальных учреждений милиции, так как предусмотренные меры воздействия или не налагают никаких реальных ограничений (предупреждение, выговор), или их исполнение зависит от доброй воли нарушителя (назначение на внеочередные работы по уборке помещений).

Конечно, исходя из особенностей правового положения лиц, содержащихся в специальных учреждениях милиции, их противодействие деятельности администрации должно строго и реально наказываться в рамках режимных ограничений. Но поскольку такой возможности нет и закон (ст. 9 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях) не исключает этих лиц из числа субъектов административной ответственности, злостное неповиновение, оказанное ими распоряжениям представителей администрации, вполне может влечь ответственность по ст. 165 КоАП. Как показывает практика, деятельность работников некоторых специальных учреждений милиции в ряде случаев охраняется применением данной статьи КоАП. Так, например, народный судья подверг штрафу условно освобожденного из мест лишения свободы с обязательным привлечением к труду С. за то, что тот, несмотря на неоднократные требования дежурного спецкомендатуры, отказался встать в строй на вечернюю поверку; в другом случае к ответственности за злостное неповиновение был привлечен административно арестованный Н., который отказался выполнить настойчивые, неоднократно повторенные требования дежурного спецприемника соблюдать установленный порядок отбывания ареста.

И все же общая тенденция состоит в том, что лица, содержащиеся в специальных учреждениях милиции и оказавшие злостное неповиновение законным распоряжениям работников милиции, к ответственности за это по ст. 165 КоАП практически не привлекаются. Сказываются, по-видимому, неумение, а порой

---

[76] См.: **Положение** о порядке кратковременного задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления, ст. 10 // Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 608.

и нежелание глубоко анализировать закон и использовать его в полную силу.

Таким образом, деятельность работников милиции, обеспечивающих охрану и соблюдение режима содержания определенных категорий лиц в специальных учреждениях милиции, подлежит, на наш взгляд, полной правовой защите нормами Указа от 15 февраля 1962 г.

Аналогично этому нужно, по нашему мнению, признавать исполнением обязанностей по охране общественного порядка и осуществление работниками милиции следственных действий. Такой вывод, помимо других обстоятельств, обусловливается и особенностями уголовно-процессульного регулирования. Уголовно-процессуальное законодательство устанавливает обязательность исполнения всеми учреждениями, предприятиями, организациями, должностными лицами и гражданами постановлений следователя, вынесенных в соответствии с законом (ч. 5. ст. 127 УПК РСФСР). Требования работника милиции во исполнение данных постановлений должны, несомненно, обеспечиваться возможностью принудительных санкций, иначе обязанности граждан и должностных лиц повиснут в воздухе. В случае отказа лица добровольно выполнить лежащую на нем процессуальную обязанность — подвергнуться освидетельствованию, предоставить возможность осмотреть или обыскать жилое помещение и т. п. — и оказания тем самым неповиновения требованиям работника милиции уголовно-процессуальный закон предусматривает, по общему правилу, применение непосредственного физического принуждения к исполнению этой обязанности[77] и не более того. Санкций штрафного, карательного характера нормы УПК практически не содержат, так как цели уголовного процесса достигаются одним лишь принудительным исполнением процессуальных обязанностей. Вместе с тем уговно-процессуальное правонарушение, сопряженное со злостным неповиновением распоряжению работника милиции, не только препятствует установлению истины по делу, но и наносит ущерб отношениям «власть — подчинение», складывающимся между работником милиции и гражданином. Такие антиобщественные действия нельзя оставлять без отрицательной государственно-властной оценки.

В этой связи отдельные процессуалисты вносят предложение установить административную ответственность за отказ

---

[77] См.: **Петрухин И. Л.** Меры защиты правопорядка в уголовном процессе // Совершенствование законодательства о суде и правосудии: (Памяти советского ученого-юриста М. С. Строговича).— М.: ИГПАН, 1985.— С. 45.

от выполнения по требованию лица, производящего следствие, некоторых процессуальных обязанностей, например, за отказ свидетеля или потерпевшего подвергнуться освидетельствованию или экспертизе[78], за отказ гражданина быть понятым[79] и т. п.

С нашей точки зрения, такого рода ответственность при наличии соответствующих условий вполне может наступить по действующему законодательству (ст. 165 КоАП), поскольку гражданин создал препятствия законной деятельности милиции тем, что умышленно и без уважительных причин отказался подчиниться официальному требованию исполнить лежащую на нем четко сформулированную в законе обязанность.

Распоряжения и требования работников милиции, производящих следственные действия, выражают управленческое воздействие, и противодействие им, с точки зрения административного права, представляет опасность не из-за возможного воспрепятствования установлению истины по делу, а по причине затруднения их служебной деятельности. Поэтому оно является административным правонарушением. Вместе с тем противодействие следствию и дознанию, которое не нарушает отношений «власть — подчинение», складывающихся между работниками милиции и участниками уголовного процесса (например, уничтожение следов преступления, сокрытие предметов, которые могут быть вещественными доказательствами, отказ указать место их нахождения при обыске, нежелание раскаяться, назвать соучастников и т. п.), т. е. не является невыполнением четко сформулированной правовой обязанности, остается за пределами административно-правового регулирования.

Таким образом, основания юридической ответственности лиц, противодействующих осуществлению следственных действий, надо искать не в уголовно-процессуальном законодательстве, а в нормативных актах, направленных на охрану деятельности милиции, в частности, в Указе от 15 февраля 1962 г. Это представляется оправданным и с теоретической, и с практической точек зрения. Действительно, есть ли убедительные доказательства тому, что категорический отказ лица выполнить требование работника милиции, например, раздеться для медицинского осмотра при помещении в медицинский вытрезвитель, или открыть дверь и впустить в квартиру для проверки

---

[78] См.: **Петрухин И. Л.** Свобода личности и уголовно-процессуальное принуждение.— М.: Наука, 1985.— С. 140, 151.

[79] См.: **Здриковский В. А., Соловей П. И.** Участие понятого в стадии предварительного расследования // Использование норм права в борьбе с преступностью.— Омск: Высшая школа милиции МВД СССР, 1972.— Вып. 12.— С. 78.

паспортного режима, или покинуть по причине нахождения в нетрезвом состоянии здание государственного учреждения можно квалифицировать как злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции при исполнении им обязанностей по охране общественного порядка, а отказ раздеться для проведения освидетельствования по постановлению следователя или открыть дверь и впустить работников милиции в квартиру для производства обыска, или покинуть место происшествия, чтобы не мешать его осмотру, нельзя? По-видимому, нет.

Показательно в этом отношении мнение опрошенных нами начальников ГО(РО)ВД. На вопрос «Подлежит ли ответственности за злостное неповиновение лицо, которое отказывается, несмотря на неоднократные требования работников уголовного розыска, открыть дверь для производства в квартире обыска?» утвердительно ответили 65% опрошенных, отрицательно — 35%, причем некоторые из респондентов, ответивших отрицательно, подчеркивали, что следовало бы установить ответственность за подобного рода деяния.

Таким колебаниям способствуют различные факторы, в том числе и несколько противоречивая, на наш взгляд, практика Верховного Суда РСФСР по данному вопросу.

Так, Н., находясь в ИВС, оскорблял и угрожал убийством оперуполномоченному В. в связи с производством дознания по делу. Эти действия квалифицированы по ст. 193 УК РСФСР[80], т. е. производство дознания не отнесено к охране общественного порядка.

В другом случае на квартиру Е. пришли работники милиции, чтобы произвести обыск с целью отыскания вещественных доказательств в связи с обвинением ее сына по ч. 2 ст. 89 УК РСФСР. Несмотря на то, что Е. было предъявлено постановление о производстве обыска, она закрыла дверь комнаты на ключ и хотела убежать из квартиры. Когда же работники милиции попытались отобрать у нее ключ, она ударила одного из них по лицу и сбила очки. Советским районным народным судом г. Брянска Е. была осуждена по ч. 2 ст. 191^1 УК РСФСР. Однако заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР внес протест в президиум Брянского областного суда о переквалификации действий Е. с ч. 2 ст. 191^1 на ч. 2 ст. 193 УК РСФСР. Президиум Брянского областного суда протест удовлетворил, указав, что Е. «оказала сопротивление работникам мили-

---

[80] См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР.— 1969.— № 4.— С. 6, 7.

ции при выполении ими других служебных обязанностей, не связанных с охраной общественного порядка»[81].

Из опубликованного материала по данному делу не ясно, было ли изъятие ключа у Е. сопряжено с ее личным обыском, который, как известно, должен осуществляться лицом одного пола с обыскиваемым. Если сопротивление оказывалось в процессе такого явно незаконного обыска, оно, конечно, не могло влечь ответственности по Указу от 15 февраля 1962 г. Не это ли обстоятельство послужило основанием к переквалификации действий Е.?

Сомнительным, на наш взгляд, является и решение по делу Е., привлеченной к административной ответственности по ст. 165 КоАП. На квартиру Е. прибыли работники милиции совместно с понятыми для производства обыска, санкционированного прокурором. В тот момент, когда Е. вышла из квартиры, она была остановлена работниками милиции и ей было предъявлено постановление о производстве обыска. Просьбу работников милиции возвратиться в квартиру Е. категорически отказалась выполнить, а когда они ввели ее в квартиру, она отказалась отвечать на какие-либо вопросы и подписать протокол обыска. Заместитель Председателя Верховного Суда РСФСР производство по делу прекратил в связи с тем, что не было установлено исполнение работниками милиции обязанностей по охране общественного порядка[82].

С нашей точки зрения, это дело, действительно, должно быть прекращено за отсутствием состава проступка, но по той причине, что в данной ситуации требование было незаконным. Статья 169 УПК РСФСР не возлагает на лиц, у которых производится обыск, обязанности присутствовать при его осуществлении, это их право. Работники милиции могли обязать Е. остаться в квартире, если бы, как это следует из ст. 170 УПК РСФСР, застали ее там, а не на лестничной площадке. Поэтому они вправе лишь попросить ее (предложить) вернуться. В случае отказа Е. присутствовать на обыске работники милиции обязаны были пригласить вместо нее представителей домоуправления или исполкома местного Совета народных депутатов.

Исполнение работниками милиции определения народного суда о принудительном приводе свидетеля в судебное заседание не входит, по мнению Верховного Суда РСФСР, в их обязанности по охране общественного порядка[83]. МВД СССР, однако, считает

---

[81] **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1983.— № 4.— С. 10.
[82] См.: **Бюллетень** Верховного Суда РСФСР.— 1986.— № 9.— С. 3.
[83] Там же.— 1975.— № 4.— С. 8.

возможным привлекать к ответственности за злостное неповиновение граждан, оказавших его в процессе исполнения работником милиции привода. Инструкция МВД СССР от 7 июля 1972 г. № 110 «О порядке исполнения постановлений прокуроров, следователей, органов дознания и определений судов о приводе свидетелей, обвиняемых и подсудимых» устанавливает, что в случае злостного неповиновения законному требованию работника милиции следовать к месту вызова составляется протокол, в котором указываются место, время и характер нарушения, а также свидетели. Протокол докладывается начальнику органа внутренних дел для принятия к нарушителю установленных законом мер. Об этом сообщается прокурору, следователю, в орган дознания, суд, вынесший постановление (определение) о приводе. К осуществлению привода, кроме того, допускается привлечение народных дружинников, которые, с позиции законодателя, не могут заниматься ничем иным, как только охраной общественного порядка.

Наконец, Верховный Суд РСФСР в противоречие с приведенными решениями считает правильной квалификацию посягательства на жизнь работника милиции по ст. 191^2 УК РСФСР, хотя это посягательство совершено виновным потому, что потерпевший был первым попавшимся ему человеком в милицейской форме[84]. Оценивая это, а также учитывая, что ст. 191^2 УК РСФСР предусматривает ответственность за посягательство, осуществляемое в связи со служебной или общественной деятельностью работника милиции или народного дружинника по охране общественного порядка, можно заключить, что в данном случае Верховный Суд РСФСР под охраной общественного порядка в смысле Указа от 15 февраля 1962 г. подразумевает деятельность работников милиции по выполнению всех возложенных на них служебных обязанностей.

Это единственно правильная, на наш взгляд, точка зрения, имеющая достаточно широкое распространение в административно-правовой литературе.

Однако в теории уголовного права она, как уже говорилось, разделяется, к сожалению, немногими. Лишь в некоторых работах подчеркивается, что деятельность милиции и добровольных народных дружин в целом может быть охарактеризована как деятельность по охране общественного порядка. «Поэтому работник милиции, требующий прекратить хулиганские действия, задерживающий вора, осуществляющий принудительное выселение, производящий обыск, допрос и т. д.,

---

[84] См.: Бюллетень Верховного Суда РСФСР.— 1974.— № 12.— С. 6.

выполняет обязанности по охране общественного порядка»[85]. В постановлениях по изученным делам о злостном неповиновении народные судьи нередко именовали обязанности по охране общественного порядка просто служебными обязанностями. И то и другое одинаково верно характеризует законную деятельность работников милиции, затрагивающую права и интересы граждан.

Из этого, как свидетельствует преамбула Указа от 15 февраля 1962 г., исходил, по нашему мнению, законодатель, устанавливая административную ответственность за злостное неповиновение и повышенную уголовную ответственность за другие виды противодействия законной деятельности работников милиции и народных дружинников. Судя по всему, в начале 60-х гг. сложилось мнение, что разносторонняя непосредственная деятельность по укреплению правопорядка и борьбе с правонарушениями может быть охарактеризована понятием «охрана общественного порядка». Это отражено в тексте упомянутого указа. Более того, есть, на наш взгляд, основания полагать, что именно принятие рассматриваемого нормативного акта послужило толчком к переименованию через полгода республиканских Министерств внутренних дел в Министерства охраны общественного порядка[86]. Через шесть лет было признано, что данное наименование не соответствует той роли и задачам, которые на эти органы возлагаются, и не отражает всех функций, которые выполняются ими в системе органов Советского социалистического государства[87]. И это справедливо, поскольку в результате углубленной научной разработки проблем охраны общественного порядка стало ясно, что функции, реализуемые входящими в состав органов внутренних дел пожарной охраной, исправительно-трудовыми учреждениями и некоторыми другими подразделениями, охраной общественного порядка называть нельзя.

---

[85] **Трофимов Н.** Ответственность за сопротивление работнику милиции и народному дружиннику // Сов. юстиция.— 1963.— № 1.— С. 19. См. также: **Дзюба В. Т.** К вопросу о сущности и содержании деятельности работников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка // Роль и задачи органов внутренних дел в охране прав и интересов советских граждан.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1985.— С. 177.

[86] См.: Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 августа 1962 г. «О преобразовании республиканского Министерства внутренних дел РСФСР в республиканское Министерство охраны общественного порядка РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1962.— № 35.— Ст. 535.

[87] См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 25 ноября 1968 г. «О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР.— 1968.— № 48.— Ст. 467.

В настоящее время основной нормативный акт о компетенции милиции все служебные обязанности именует «обязанностями по охране общественного порядка»[88]. В Указ же от 15 февраля 1962 г. соответствующие изменения внесены не были.

Таким образом, злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции при исполнении им всех возложенных на него законом обязанностей должно влечь ответственность по ст. 165 КоАП. В целях устранения ненужных теоретических споров и издержек правоприменительной практики было бы целесообразно, на наш взгляд, полномочия работников милиции и народных дружинников в Указе от 15 февраля 1962 г. и республиканских кодексах сформулировать не просто как «обязанности по охране общественного порядка», а как «обязанности по охране общественного порядка и борьбе с преступностью».

Вместе с тем иногда злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника не образует состава правонарушения, предусмотренного ст. 165 КоАП. Но в таких случаях отсутствует соответствующая обстановка, выражаемая словами «при исполнении обязанностей» и являющаяся обязательным признаком объективной стороны состава злостного неповиновения.

§ 2. Объективная сторона злостного неповиновения

Объективная сторона проступка представляет собой внешнюю сторону акта противоправного поведения, включающую само деяние (действие или бездействие), его вредные последствия и причинную связь между ними, а также время, место, способ, обстановку и иные обстоятельства совершения проступка.

Злостное неповиновение представляет собой формальный состав, не требующий (в отличие от материальных составов) установления вредных последствий и причинной связи между ними и совершенным деянием. Для признания деяния злостным неповиновением безразлично, выполнил в конце концов нарушитель распоряжение работника милиции или нет, смог работник милиции исполнить возложенные на него обязанности или не смог. Эти обстоятельства остаются за пределами объективной

---

[88] См.: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» // Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 230—235.

стороны состава злостного неповиновения и могут учитываться только при избрании меры взыскания.

Конструктивными признаками объективной стороны злостного неповиновения являются лишь само деяние, характеризуемое как «злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника», и обстановка его совершения, выражаемая словами «при исполнении ими возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка».

Объективная сторона злостного неповиновения служит главным критерием его отграничения от преступных видов противодействия законной деятельности милиции. Поэтому ее анализ необходимо производить в сравнении с объективной стороной сопротивления работнику милиции или народному дружиннику и их оскорбления в связи с исполнением обязанностей по охране общественного порядка.

Понятие неповиновения. В русском языке слово «неповиновение» означает отказ повиноваться[89]. Исходя из этого определено и правовое понятие «неповиновение». В соответствии с п. 4 постановления Пленума от 3 июля 1963 г. злостным неповиновением следует признавать «отказ от исполнения настойчивых, неоднократно повторенных распоряжений или требований работника милиции или народного дружинника либо неповиновение, выраженное в дерзкой форме, свидетельствующей о проявлении явного неуважения к органам, охраняющим общественный порядок»[90].

Согласно этому же пункту постановления сопротивлением, предусмотренным ст. 191[1] УК РСФСР, в отличие от злостного неповиновения является «активное противодействие осуществлению работником милиции или народным дружинником полномочий, которыми они наделены в связи с исполнением обязанностей по охране общественного порядка.

При этом надлежит иметь в виду, что сопротивление, сопряженное с насилием, предусмотренное ч. 2 упомянутой статьи УК, предполагает совершение активных действий, выразившихся в умышленном нанесении ударов, побоев, телесных повреждений и т. п. при выполнении работником милиции или народным дружинником своих обязанностей по охране общественного порядка.

Сопротивление, не соединенное с указанными действиями и выразившееся лишь в воспрепятствовании законному применению силы со стороны работника милиции или народного дру-

---

[89] См.: **Ожегов С. И.** Словарь русского языка.— 18-е изд., стереотип.— М.: Рус. яз., 1986.— С. 349.

[90] **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 231.

жинника (например, попытка вырваться при задержании), надлежит квалифицировать по ч. 1 ст. 191[1] УК РСФСР и соответствующим статьям УК других союзных республик»[91].

Эти разъяснения Пленума Верховного Суда СССР свидетельствуют о том, что термин «злостное неповиновение», использованный в конструкции состава проступка, предусмотренного ст. 165 КоАП, практически совпадает с терминами «злостное неповиновение», «явное неповиновение», «неповиновение», при помощи которых описаны составы преступлений, установленные соответственно ст. ст. 188[3], 190[3] и 238 УК РСФСР.

Следовательно, основным содержанием понятия неповиновения является отказ выполнять законные распоряжения или требования работника милиции или народного дружинника, который, однако, не переходит в активное противодействие данным лицам.

Это, безусловно, верное понимание неповиновения по-разному истолковывается в юридической литературе. Наиболее распространена точка зрения, утверждающая, что неповиновение заключается в пассивном поведении, в бездействии, а сопротивление, напротив, всегда является активным поведением, действием[92]. Согласно другой точке зрения, неповиновение, как и сопротивление,— это действие. Пассивное же поведение лица, игнорирующего распоряжения работника милиции, либо вообще не является проступком, либо может быть расценено как обстоятельство, отягчающее ответственность[93].

И, наконец, отдельные ученые окончательно запутывают этот вопрос либо считая, что злостным неповиновением могут быть даже действия, носящие агрессивный характер[94], либо вообще отождествляя злостное неповиновение с «пассивным сопротивлением»[95]. Эти суждения прямо противоречат закону.

---

[91] **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР. – С 231.

[92] См., например: **Поленов Г. Ф.** Указ. соч.— С. 16, 23; **Владимиров В. А., Ляпунов Ю. И.** Указ. соч.— С. 48; **Сухарев Е. А., Трофимов Н. И.** Указ. соч.— С. 6; **Административная** ответственность граждан.— С. 144; и др.

[93] См., например: **Портнов И.** Сопротивление работнику милиции // Сов. милиция.— 1981.— № 4.— С. 53; **Дзюба В. Т.** Отграничение административной ответственности от уголовной ответственности за противодействие законной деятельности работников милиции и народных дружинников.— С. 44, 45; **Кужугет С. С.** Обстоятельства, отягчающие административную ответственность, и их значение в юрисдикционной деятельности органов внутренних дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук.— М., 1984.— С. 5, 14; и др.

[94] См.: **Клюшниченко А. П.** Организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в свете Основ законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1983.— С. 15.

[95] **Сазонов М. Я.** Доставление административного правонарушителя в орган внутренних дел как самостоятельная мера административного принуж-

Нельзя, на наш взгляд, согласиться и с вышеприведенными точками зрения.

Невыполнение определенных обязанностей, всегда имеющее место при злостном неповиновении, не означает, что нарушитель совершает этот проступок только бездействием или, наоборот, только действием. Практика показывает, что отказ от исполнения законного распоряжения работника милиции, например, следовать в орган внутренних дел может выражаться и в форме бездействия, когда задерживаемый молчаливо игнорирует данное распоряжение, и в форме действия, когда он демонстративно садится (ложится) на землю, или цепляется за посторонние предметы, или убегает и т. п. Это убеждает в правильности мнения, согласно которому неповиновение может выразиться как в бездействии, так и в действии нарушителя, что бывает значительно чаще[96].

Следовательно, активность или пассивность поведения не может служить критерием отграничения неповиновения от сопротивления. Такой критерий надо искать в тексте самого закона. Неповиновение (в соответствии со ст. 165 КоАП) оказывается законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника; сопротивление же (ст. 191[1] УК РСФСР) — самому работнику милиции или народному дружиннику, а не предъявленному им требованию, т. е. неповиновение не идет далее отказа выполнить предъявленное требование, в каких бы формах (активное или пассивное поведение) этот отказ ни выражался. Если такой отказ выливается в непосредственное физическое воздействие на работника милиции, предъявившего требование, или психическое насилие по отношению к нему (угрозу применения физического насилия), то это означает, что неповиновение переросло в сопротивление.

Подчеркнем, что под угрозой применения насилия следует понимать действия или высказывания виновного, выражающие реальное намерение применить насилие в отношении работника милиции или народного дружинника[97], т. е. запугивание работника милиции путем выраженного вовне намерения нанести ему удары, побои, телесные повреждения и т. п.[98] Поэтому понятно, что заявления нарушителя типа «Я с вас сниму погоны», «Больше в милиции работать не будете» и т. п. нельзя считать угрозой применения насилия, так же, как нельзя призна-

---

дения // Производство по делам об административных правонарушениях в органах внутренних дел.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1983.— С. 85, 86.

[96] См.: **Бартыков И. Ф.** и др. Указ. соч.— С. 107.

[97] См.: **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 231.

[98] См.: **Курс** советского уголовного права: (Часть Особенная).— Л., 1978.— Т. 4.— С. 458.

вать их и неповиновением (если требования и распоряжения работника милиции при этом выполнены). Некоторые работники милиции расценивают подобные высказывания как «угрозу расправой», в то время как они могут влечь лишь моральное осуждение.

В юридической литературе правильно отмечается, что коренное отличие злостного неповиновения от сопротивления состоит в отсутствии непосредственного физического воздействия и угрозы применения насилия со стороны виновного лица на работника милиции или народного дружинника[99]. Отсюда следует, что основным критерием отграничения неповиновения от сопротивления является направленность противодействия. Противодействие в форме злостного неповиновения ограничивается отказом лица выполнять требования работника милиции и не направлено на него. Противодействие же, оказываемое виновным в процессе сопротивления, имеет целью прекращение, подавление деятельности работника милиции, направлено на него либо на используемые им технические, специальные и иные средства.

Злостный характер неповиновения. Неповиновение влечет административную ответственность по ст. 165 КоАП, если оно было злостным. Не случайно Пленум Верховного Суда СССР требует при рассмотрении материалов на лиц, привлекаемых к ответственности по этой статье, выяснять, «было ли неповиновение злостным»[100].

Слово «злостный» означает «исполненный зла, злых умыслов, сознательно недобросовестный»[101]. Следовательно, злостное неповиновение — это такое поведение лица, которое выражает открытый, т. е. явный, очевидный для всех отказ от исполнения распоряжения работника милиции, и при этом ни у кого не возникает сомнения, что нарушитель уяснил смысл распоряжения или требования работника милиции.

Согласно разъяснению Пленума Верховного Суда СССР злостность неповиновения выражается в отказе от исполнения настойчивых, неоднократно повторенных распоряжений или требований работника милиции или народного дружинника[102]. Лицо, к которому обращено требование, своим поведением вынуждает работника милиции настойчиво и неоднократно

---

[99] См.: **Дементьев С.** Об ответственности за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников // Соц. законность.— 1963.— № 4.— С. 43; **Курс** советского уголовного права: (Часть Особенная).— Л., 1978.— Т. 4.— С. 453.

[100] **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 234.

[101] **Ожегов С. И.** Словарь русского языка.— С. 200, 201.

[102] См.: **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 231.

повторять это требование. Такое игнорирование требования есть открытый отказ от его исполнения. Если повторное требование работника милиции выполнено, неповиновение нельзя признать злостным. Подобное поведение нарушителя может быть признано, по общему правилу, лишь обстоятельством, отягчающим ответственность за какое-либо административное правонарушение (п. 1 ст. 35 КоАП).

Вместе с тем иногда неисполнение один раз предъявленного требования уже может влечь административную ответственность, но по другим статьям КоАП РСФСР. Так, например, неостановка транспортного средства его водителем по требованию работника милиции означает совершение проступка, предусмотренного в числе других ст. 115 КоАП РСФСР («неподчинение сигналам регулирования дорожного движения»). Если водитель не остановился, несмотря на световые и звуковые сигналы преследующего его патрульного милицейского автомобиля, то это злостное неповиновение. Если же водитель маневрированием своего автомобиля пытается прижать к обочине или остановить преследующую его милицейскую машину, то речь идет уже о сопротивлении, наказуемом по ст. 191[1] УК РСФСР.

Сколько же раз работник милиции должен повторить распоряжение для того, чтобы отказ от его выполнения мог считаться злостным неповиновением? Если исходить из разъяснения Пленума Верховного Суда СССР, то не менее трех раз, так как повторенное требование — это требование, предъявленное дважды, а неоднократно повторенное требование — это требование, предъявленное, как минимум, трижды.

На вопрос о том, сколько раз должен обратиться работник милиции к гражданину с требованием прекратить правонарушение, прежде чем его отказ от исполнения этого требования можно квалифицировать как злостное неповиновение законному требованию работника милиции, ответы опрошенных начальников ГО(РО)ВД распределились следующим образом: один раз — 44%, два — 39, три — 12, более трех раз — 3%. 2% респондентов ответили, что этот вопрос решается в зависимости от обстановки. Таким образом, 83% руководителей имеют мнение, которое, по-видимому, опирается на правоприменительную практику, но формально противоречит постановлению Пленума от 3 июля 1963 г.

На наш взгляд, ставить работника милиции перед необходимостью предъявлять требование о прекращении правонарушения (или какое-либо иное законное требование) не менее

трех раз нецелесообразно с точки зрения усиления борьбы за правопорядок и укрепление авторитета милиции. Неисполнения повторного распоряжения работника милиции всегда достаточно для доказательства открытого отказа, а значит, и злостного характера неповиновения. Иногда это становится очевидным после умышленного неисполнения однократного требования, например, в случае попытки задерживаемого лица скрыться от работника милиции. При этом, разумеется, требование работника милиции должно быть недвусмысленным, четким и категоричным, на что особое внимание обратили опрошенные начальники ГО(РО)ВД.

Полагаем в этой связи, что при разъяснении признака злостности неповиновения акцент необходимо делать не на количестве требований работника милиции, а на умышленно открытом отказе лица выполнить это требование. Здесь уместно подчеркнуть, что постановление Пленума Верховного Суда СССР от 5 апреля 1985 г. № 4 «О практике применения судами законодательства об ответственности за злостное неповиновение требованиям администрации исправительно-трудового учреждения» трактует злостное неповиновение законным требованиям администрации ИТУ как «открытый отказ от исполнения обращенного к конкретному осужденному требования представителя администрации, который в силу своего должностного положения имел право предъявить данное требование, а осужденный был обязан и мог его выполнить, но умышленно не выполнил»[103].

Злостный характер присущ также неповиновению, выраженному «в дерзкой форме, свидетельствующей о проявлении явного неуважения к органам, охраняющим общественный порядок»[104]. Дерзкое, явно неуважительное поведение лица, сопровождающее его отказ выполнить распоряжение работника милиции, придает такому отказу открытый, очевидный характер.

Эту разновидность злостного неповиновения следует отличать от пререкания, когда гражданин проявляет недовольство по поводу распоряжения работника милиции, обсуждает, но тем не менее выполняет его. Такие действия ответственности по ст. 165 КоАП не влекут. Вместе с тем не только на практике, но и в юридической литературе до сих пор распространено противоречащее закону мнение, что высказывание в адрес работника милиции оскорбительных слов и угроз в ответ на его требование

[103] Бюллетень Верховного Суда СССР.— 1985.— № 3.— С. 29.
[104] Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 231.

прекратить нарушение общественного порядка является злостным неповиновением[105]. Поэтому очень важно отграничить рассматриваемую разновидность злостного неповиновения от оскорбления работника милиции, так как речь идет о разграничении проступка и преступления.

Понятие оскорбления содержится в ст. 131 УК РСФСР, согласно которой им признается «умышленное унижение чести и достоинства личности, выраженное в неприличной форме». В оскорблении всегда проявляется отрицательная оценка человека, его личных качеств, поведения или деятельности, которая наносит ущерб уважению потерпевшего к самому себе и унижает его достоинство в глазах окружающих. Неважно, что порой такая оценка опирается на какие-либо реальные факты, главное, что она дана в неприличной форме. Неприличная форма выражений или действий заключается в их циничности, в том, что они находятся в резком противоречии с общепризнанными элементарными нормами поведения в обществе, правилами социалистического общежития.

Оскорбление работников милиции совершается чаще всего в наиболее грубых формах — нецензурной брани, унизительных прозвищах. Бывают случаи оскорбления в виде адресованных работнику милиции писем и записок, содержащих неприличные выражения; изображенных на стенах зданий карикатур, нецензурных ругательств, касающихся деятельности работников милиции по охране общественного порядка, и др. Выражения и действия сами по себе цензурные, но унижающие честь и достоинство работника милиции, тоже могут выглядеть в определенной обстановке неприличными, а следовательно, оскорбительными.

Вопрос об определении грани между дозволенным и недозволенным в обращении с работником милиции, т. е. о том, имели ли те или иные действия или высказывания неприличную форму, разрешается следствием и судом с учетом всех конкретных обстоятельств дела на основе социалистического правосознания, а не личного мнения потерпевшего, который может либо быть излишне чувствительным в восприятии фактов ущемления собственного авторитета, либо, напротив, видеть в оскорблениях своего рода «норму», привычный фон своей работы.

Дерзкая форма злостного неповиновения выражается в том, что нарушитель демонстративно, с вызовом отказывается

[105] См.: Дзюба В. Т. Указ. соч.— С. 48, 49.

от исполнения обращенного к нему требования и выражает тем самым свое пренебрежение к работнику милиции. Однако важная особенность злостного неповиновения в отличие от оскорбления состоит в том, что явное неуважение выражается хотя и в дерзкой, но внешне приличной форме, например, отказ от выполнения требования работника милиции, сопровождаемый возгласами типа «Еще чего!», «Не суйте нос в чужие дела!», «Не ваше дело!» и т. п. Отсюда следует, что такие понятия, как «неуважительно» и «оскорбительно», соотносятся как целое и часть.

Таким образом. неповиновение в дерзкой форме, свидетельствующей о проявлении явного неуважения к органам, охраняющим общественный порядок,— это открытый отказ лица от исполнения предъявленного работником милиции или народным дружинником требования, не сопряженный, однако, с умышленным унижением их чести и достоинства в неприличной форме.

Поскольку государственно-властный характер распоряжения работника милиции выражается не только в его обязательности для лица, к которому оно обращено, но проявляется еще и в том, что окружающие граждане не вправе отменить, изменить распоряжение или помешать его исполнению, состав злостного неповиновения может быть в действиях граждан, которым распоряжение работника милиции прямо не адресовано. Речь идет об умышленных действиях со стороны третьего лица, направленных на воспрепятствование исполнению требования работника милиции гражданином, которому оно отдано. Например, водителю личного автомобиля, находящемуся в нетрезвом состоянии и отстраняемому от управления, работником ГАИ было предложено отдать ключ от замка зажигания. Находившийся в салоне автомобиля пьяный пассажир, услышав это требование, извлек ключ из замка зажигания и выбросил его в кусты на обочине дороги.

В подобных ситуациях налицо открытый отказ от исполнения распоряжения работника милиции, но не со стороны гражданина, к которому оно обращено, а со стороны третьего лица.

В законодательстве об административных правонарушениях не предусмотрена возможность привлечения к административной ответственности лиц, организующих совершение административного проступка, подстрекающих кого-либо к такому проступку или оказывающих пособничество. По этой причине отсутствует состав злостного неповиновения в действиях граждан, например, оказавших помощь лицу, совершившему административное правонарушение, в попытке скрыться

от преследующих его работников милиции, если при этом работники милиции не обращались к ним с соответствующими требованиями.

Обстановка злостного неповиновения. Обстановка как признак объективной стороны состава проступка представляет собой совокупность конкретных условий, в которых совершается противоправное деяние. Обстановка злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника в ст. 165 КоАП охарактеризована словами «при исполнении ими своих обязанностей по охране общественного порядка» и предполагает такие условия, при которых распоряжения работника милиции должны быть выполнены немедленно, непосредственно после их получения. В этих случаях работник милиции и лицо, к которому обращено его требование, находятся в пределах взаимной видимости или слышимости.

Вот почему злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции в таких его проявлениях, как проживание без паспорта или прописки, несмотря на требование участкового инспектора прописаться, получить паспорт или вклеить в него фотографию, неявка поднадзорного в РОВД по вызову оперуполномоченного уголовного розыска, несвоевременная, несмотря на предупреждение инспектора разрешительной системы, перерегистрация охотничьего ружья, неуплата в 15-дневный срок штрафа за административное правонарушение, неявка в милицию по повестке и т. п., не может быть квалифицировано по ст. 165 КоАП. Степень общественной опасности этих действий сравнительно небольшая, и их следствием может быть лишь принудительное исполнение той или иной обязанности или привлечение виновного к административной ответственности за какое-либо другое правонарушение (нарушение правил паспортной системы, административного надзора, хранения и использования огнестрельного оружия и т. п.). Вместе с тем в процессе принудительного исполнения распоряжений или требований могут появиться основания для применения ст. 165 КоАП. Так, С., проходивший по делу о краже государственного имущества с завода моющих средств в качестве обвиняемого, отказывался являться в РОВД. Было вынесено постановление о его приводе в РОВД, в процессе исполнения которого участковым инспектором С. сбежал. Его вполне обоснованно привлекли к административной ответственности за злостное неповиновение законному распоряжению

работника милиции[106]. Отказ явиться в милицию по повестке и отказ подчиниться работнику милиции, осуществляющему привод, хотя и имеют много общего, с правовой точки зрения расцениваются принципиально различно: первый — всего лишь основание для применения меры процессуального принуждения, второй — основание административной ответственности, т. е. административный проступок. Аналогично, например, отказ поднадзорного явиться в милицию на регистрацию — это нарушение правил административного надзора (ст. 167 КоАП РСФСР), но отказ его впустить в свое жилище работника милиции — злостное неповиновение.

Отсюда следует, что распоряжения и требования в смысле ст. 165 КоАП должны быть предъявлены либо в устной, либо в конклюдентной, но не в письменной форме. Неисполнение распоряжения или требования, выраженного в письменной форме, может влечь ответственность по другим статьям КоАП или даже УК РСФСР (например, ст. 209), а также быть отягчающим административную ответственность обстоятельством. Например, при выявлении нарушения правил учета и хранения полиграфического оборудования работники милиции вправе запретить функционирование полиграфического предприятия (или некоторых участков) и опечатать его (отдельные помещения) до устранения выявленных нарушений. Если же пломба или печать будут сорваны, ответственность наступит по ст. 188 КоАП (умышленное повреждение или срыв печати), но не по ст. 165 этого Кодекса.

Лица, привлеченные к административной ответственности, а также некоторые другие категории правонарушителей могут быть согласно ст. 14 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство» подвергнуты органами внутренних дел регистрации и официальному предостережению о недопустимости антиобщественного поведения[107]. И хотя такое требование обусловлено интересами обеспечения охраны общественного порядка, в случае совершения любого нового административного проступка его невыполнение будет служить только отягчающим ответственность обстоятельством (п. 1 ст. 35 КоАП — «продолжение противоправного поведения, несмотря на требование уполномоченных на то лиц прекратить его»). В этой связи правильно поступают те работники милиции,

---

[106] См.: Архив Советского районного народного суда г. Омска за 1984 г.
[107] См.: Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 494.

которые приобщают протокол официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения к материалам дела об административном правонарушении.

В теории и правоприменительной практике понятие «при исполнении» служебных обязанностей связывают иногда с нахождением работника милиции на службе, а дружинника — на дежурстве[108]. Такая точка зрения не соответствует закону. Пленум Верховного Суда СССР разъяснил, что ответственность по Указу от 15 февраля 1962 г. «наступает независимо от того, находился ли потерпевший на дежурстве или же по собственной инициативе либо по просьбе граждан принял меры к предотвращению нарушения общественного порядка или пресечению преступления»[109].

Поэтому работник милиции считается находящимся при исполнении служебных обязанностей не только во время несения службы («рабочее время»), но и при возвращении с работы, нахождении дома, в отпуске, гостях, театре, т. е. везде и всегда.

Так, сотрудник милиции, находясь в форменной одежде, следовал на личном автомобиле по окончании работы домой. В нарушение знака ограничения скорости его обогнал автомобиль такси. Несмотря на жесты работника милиции, призывающие остановиться, водитель увеличил скорость, и был задержан только тогда, когда движение из-за скопления транспорта продолжать уже было невозможно. При задержании он отказался предъявить водительское удостоверение и назвать свои данные, оправдываясь тем, что сотрудник милиции был на личном автомобиле и не являлся работником ГАИ. Народный судья совершенно справедливо подверг его взысканию за злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции[110].

МВД СССР требует от руководителей органов внутренних дел воспитывать сотрудников в духе высокого гражданского долга, чтобы каждый работник милиции, где бы он ни находился, всегда и везде считал себя находящимся при исполнении служебных обязанностей и принимал к нарушителям обще-

---

[108] См.: Печеницын В. А. Время и место совершения правонарушения — признаки объективной стороны состава административного проступка // Вопросы теории и практики административно-правового регулирования.— Свердловск: Сверд. юрид. ин-т, 1983.— С. 57.

[109] Сборник постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 231.

[110] См.: Архив Куйбышевского районного народного суда г. Омска за 1985 г. Дело № 7-311.

ственного порядка предусмотренные законом меры. И одной из гарантий такого поведения служит защищенность его нормами Указа от 15 февраля 1962 г.

Таким образом, объективная сторона злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника состоит в открытом отказе лица от немедленного исполнения распоряжения или требования работника милиции или народного дружинника.

Место и время оказания злостного неповиновения не являются обязательными признаками объективной стороны его состава. Однако сведения о них представляют интерес с точки зрения выбора правильной тактики деятельности милиции. Наиболее распространенными местами совершения злостного неповиновения являются улицы, дороги, площади — 60% всех случаев, помещения органов внутренних дел и его подразделений — 24, жилища — 17, помещения общественных пунктов охраны порядка, штабов ДНД и оперативных комсомольских отрядов дружинников — 9%. Общий итог здесь превышает 100% по той причине, что нарушитель часто оказывает неповиновение в течение всего периода контакта с работниками милиции, начиная с задержания на улице, в квартире и кончая помещением дежурной части органа внутренних дел или медицинского вытрезвителя.

По времени совершения злостное неповиновение не отличается от большинства нарушений общественного порядка (в основном это период с 18 до 22 часов — 54% всех нарушений).

§ 3. Субъект и субъективная сторона злостного неповиновения

Субъект злостного неповиновения. Субъект правонарушения — это лицо, которое согласно закону может и должно нести за его совершение юридическую ответственность. Субъект злостного неповиновения характеризуется двумя общими для всех административных проступков признаками — это вменяемое (ст. 20 КоАП) лицо, достигшее к моменту совершения проступка 16-летнего возраста (ст. 13 КоАП).

К подросткам в возрасте до 16 лет, оказавшим злостное неповиновение, применяются меры воздействия, предусмотренные ст. 18 Положения о комиссиях по делам несовершеннолетних[111]. Важно подчеркнуть, что злостное неповиновение —

[111] См.: Ведомости Верховного Совета РСФСР.— 1967.— № 23.— Ст. 536; 1969.— № 4.— Ст. 89; 1971.— № 22.— Ст. 433; 1972.— № 51.— Ст. 1209; 1974.— № 29.— Ст. 259; 1985.— № 40.— Ст. 1400.

единственный административный проступок лиц в возрасте от 16 до 18 лет, материалы о совершении которого не могут быть переданы на рассмотрение комиссии по делам несовершеннолетних (ст. 14 КоАП).

Субъектом злостного неповиновения могут быть как граждане СССР, так и иностранные граждане, не пользующиеся дипломатическим иммунитетом, а также лица без гражданства (ст. 17 КоАП). Военнослужащие и призванные на сборы военнообязанные несут ответственность за злостное неповиновение в дисциплинарном порядке (ст. 16 КоАП). Субъектом злостного неповиновения является как частное, так и должностное лицо (ст. 15 КоАП). Так, например, ответственности по ст. 165 КоАП подлежит заведующий складом, не желающий по требованию участкового инспектора милиции открыть складское помещение для осмотра в целях проверки состояния сохранности социалистической собственности.

Практика показывает, что к ответственности за злостное неповиновение привлекаются в основном лица мужского пола (88% от числа наказанных) в возрасте от 18 до 26 лет (40%) со средним образованием (56%), не привлекавшиеся ранее к ответственности (80%), совершившие правонарушение в одиночку (75%) и находившиеся в состоянии опьянения (83%), рабочие (64%).

Субъективная сторона злостного неповиновения. Субъективная сторона административного проступка представляет собой психическое отношение лица к совершенному им деянию и его вредным последствиям. Она включает в себя в качестве обязательного элемента вину в форме умысла или неосторожности и в качестве факультативных элементов — мотив и цель проступка.

Конструктивным признаком субъективной стороны злостного неповиновения является умышленная вина. «Административное правонарушение признается совершенным умышленно, — устанавливает ст. 11 КоАП,— если лицо, его совершившее, сознавало противоправный характер своего действия или бездействия, предвидело его вредные последствия и желало их или сознательно допускало наступление этих последствий».

Сознание противоправного характера своего действия или бездействия (интеллектуальный момент умысла) при злостном неповиновении включает в себя понимание лицом сущности распоряжения или требования, того факта, что они исходят именно от работника милиции или народного дружинника, исполняющего свои обязанности по охране общественного

порядка, а также характера собственных действий или бездействия, выражающих открытый отказ от исполнения этого распоряжения или требования.

Если лицо не осознает, что требование исходит от работника милиции, оно может нести ответственность за оказанное противодействие лишь по статьям о правонарушениях против общественного порядка, здоровья, чести и достоинства личности. Так, в заводское общежитие пытался пройти пьяный гражданин. Вахтер и комендант общежития его не пускали, но он, оттолкнув их, пробежал на второй этаж. Они попросили помощи у проживающего в общежитии милиционера роты патрульно-постовой службы, который отдыхал после службы и находился в спортивном костюме. Работник милиции, не представляясь нарушителю, принял меры к его задержанию, во время которого тот хватал его за руки, отталкивал, пытался ударить. Народный судья правильно квалифицировал эти действия только как мелкое хулиганство, с чем согласился и сам работник милиции, поскольку отсутствовала субъективная сторона противодействия деятельности работника милиции[112].

В подавляющем большинстве случаев наличие субъективной стороны злостного неповиновения подтверждается материалами дела и не вызывает сомнений. И только в 0,004% дел о злостном неповиновении, рассмотренных народными судьями, материалами достоверно не было установлено, что виновный знал, кому он оказывает противодействие. Например, к Ч. пришли два оперуполномоченных уголовного розыска и внештатный сотрудник милиции, чтобы вызвать его в РОВД для опроса по поступившему заявлению о преступлении. Дверь дома была закрыта изнутри, поэтому работники милиции громко и настойчиво стучали в окно и дверь. Спустя некоторое время подошел отец Ч., который залез через окно в дом и открыл дверь работникам милиции. В комнате находился Ч., бывший, по словам работников милиции, в нетрезвом состоянии. Однако в объяснении он написал, что пьяным не был, спал и не открывал дверь, так как считал, что стучат в окно соседей по дому. Не догадывался он и том, кто стучал. Народный судья признал, что Ч., «укрывшись в доме», оказал злостное неповиновение

---

[112] См.: **Архив** Первомайского районного народного суда г. Омска за 1985 г. Дело № 7-91.

законному распоряжению работников милиции, хотя его объяснения никакими материалами дела не опровергнуты[113].

Лицо, к которому обращено распоряжение или требование работника милиции, должно получить его в форме, обеспечивающей правильное восприятие этого распоряжения. Не случайно требование работника милиции или народного дружинника, как уже отмечалось, должно быть настойчивым, хорошо видимым или слышимым гражданину, четким и недвусмысленным.

В большинстве случаев, когда работники милиции находятся в форменной одежде, а дружинники — с нарукавными повязками и нагрудными знаками, интеллектуальный момент умысла при злостном неповиновении очевиден. Если же работник милиции в гражданской одежде, а дружинник без нарукавной повязки, то достаточно ли их устного заявления о том, кто они?

Некоторые авторы считают, что достаточно. По их мнению, работник милиции или народный дружинник обязан при вмешательстве в конфликт объявить о своем правовом статусе и предъявить служебное удостоверение или удостоверение члена ДНД лицу, к которому обращено требование. Если же удостоверения нет с собой, то можно ограничиться одним заявлением о своих полномочиях[114].

Согласно другой точке зрения, одно лишь заявление потерпевшего, что он — работник милиции или дружинник, без предъявления удостоверения, еще не создает в глазах окружающих и виновного лица убежденности в том, что перед ними действительно представитель власти, а следовательно, этого сообщения недостаточно для признания наличия у виновного умысла на оказание противодействия работнику милиции или народному дружиннику. Исключение составляют ситуации, когда виновный достоверно знает, что данное лицо является сотрудником милиции или народным дружинником, в силу, например, личной осведомленности[115].

На наш взгляд, для установления умысла виновного на злостное неповиновение законному распоряжению или требо-

---

[113] См.: **Архив** Первомайского районного народного суда г. Омска за 1983 г. Дело № 6-187.

[114] См., например: **Болотин Б., Годунов Н.** Ответственность за посягательство на жизнь, здоровье и достоинство работников милиции и народных дружинников // Сов. юстиция.— 1976.— № 10.— С. 13; и др.

[115] См., например: **Владимиров В., Боровиков В.** Указ. соч.— С. 47; **Протченко Б. А.** Практика рассмотрения народными судьями дел об административных правонарушениях // Комментарий судебной практики за 1983 год.— М.: Юрид. лит., 1984.— С. 115.

ванию работника милиции или народного дружинника заявления о своих полномочиях достаточно лишь тогда, когда нарушитель или другие лица не требуют предъявления работником милиции или дружинником удостоверения. Если же работник милиции или дружинник, даже находясь в форменной одежде или с нарукавной повязкой, не предъявляют по требованию соответствующих лиц удостоверения (не имея его или не желая этого делать), то ответственность за противодействие их деятельности по нормам Указа от 15 февраля 1962 г. исключается.

Не случайно ст. ст. 99 и 182 УППС обязывают работников милиции иметь при себе служебное удостоверение и предъявлять его по требованию граждан. Аналогично п. «ж» ст. 21 Примерного положения о добровольных народных дружинах по охране общественного порядка требует от дружинника при исполнении обязанностей носить нарукавную повязку и иметь при себе удостоверение и нагрудный знак дружинника[116].

По общему правилу, своевременное осознание лицом того, что перед ним работник милиции или дружинник,— в интересах самого работника милиции или дружинника. Оно позволяет в ряде случаев избежать ненужных конфликтов. Так, например, З. продавал на вещевом рынке спортивный костюм по явно завышенной цене. К нему подошли работники ОБХСС в штатском, один из которых, узнав, сколько стоит костюм, хотел взять его в руки, а другой в это время доставал из внутреннего кармана служебное удостоверение. Решив, что незнакомые люди хотят отобрать у него костюм, З. оттолкнул первого работника милиции, но, увидев удостоверение, сразу прекратил сопротивление. Следователь прокуратуры обоснованно вынес постановление об отказе в возбуждении уголовного дела за отсутствием состава преступления.

Удостоверение должно быть предъявлено так, чтобы гражданин не мог не понять, с кем имеет дело. В прокурорской практике встречаются материалы, по которым лицо освобождается от ответственности за противодействие работнику милиции или народному дружиннику, поскольку служебное удостоверение было предъявлено так, что задерживаемый не понял, что это работник милиции или дружинник.

С точки зрения субъективной стороны, Указ от 15 февраля 1962 г. является наиболее трудноприменимым в отношении иностранных граждан, так как отсутствие в удостоверении работника милиции в гражданской одежде вкладыша на иностранных языках делает его непонятным для иностранного

---

[116] См.: Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 257.

гражданина, и окружающим порой трудно понять, кто кого задерживает[117].

Желание лица отказаться от выполнения распоряжения или требования работника милиции или народного дружинника (волевой момент умысла) при злостном неповиновении подтверждается тем, что оно, имея реальные возможности выполнить данное распоряжение, не делает этого.

Физическая невозможность исполнить требование работника милиции, если она не была умышленно создана лицом, которому оно адресовано, исключает умысел, а следовательно, и ответственность за злостное неповиновение (например, распоряжение работника милиции немедленно убрать автомобиль, остановившийся из-за нехватки топлива, из зоны действия знака «Остановка запрещена», или устранить неисправность транспортного средства на месте, если водитель не в силах сделать это сам, или снять с себя одежду лицу, доставленному в вытрезвитель для медицинского осмотра, когда он сам не в состоянии раздеться, и т. п.).

ГЛАВА III. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОХРАНЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

Изучение правоприменительной практики с позиций проведенного нами теоретического анализа состава злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника свидетельствует о наличии ряда проблем административно-правовой охраны деятельности милиции, решение которых способствовало бы совершенствованию этой охраны. Что это за проблемы и каковы пути их решения?

1. **Привлечение лиц, оказавших злостное неповиновение, к административной ответственности лишь за тот проступок, который оказался поводом для вмешательства работника милиции.** В этом состоит одно из проявлений практики необоснованного сужения административно-правовой охраны деятельности милиции.

---

[117] См.: Колесникова А. Г. Социально-психологические рекомендации по общению сотрудников органов внутренних дел с иностранными гражданами при обеспечении охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.— М.: Академия МВД СССР.— 1980.— С. 23, 43.

Нередко, например, водители, управлявшие транспортным средством в состоянии опьянения и оказавшие при задержании злостное неповиновение работникам милиции, наказываются только по линии ГАИ. Факты злостного неповиновения как бы игнорируются, должной юридической оценки им не дается.

Аналогично обстоит дело и в других случаях, в частности при совершении мелкого хулиганства. Так, исследованием дел о мелком хулиганстве, рассмотренных в народных судах г. Омска, установлено, что 2% лиц, наказанных за мелкое хулиганство народными судьями, должны были привлекаться к ответственности еще и за злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника, пресекавших их хулиганские действия. Если учесть, что соотношение числа лиц, привлеченных к административной ответственности за злостное неповиновение, и лиц, подвергнутых народными судьями взысканию за мелкое хулиганство, составляет в Омской области 1:27, то отсюда следует, что количество граждан, наказанных за злостное неповиновение, должно быть в полтора раза больше.

И это по самым скромным подсчетам, так как большинство находящихся в делах о мелком хулиганстве рапортов работников милиции, а также протоколов содержит трафаретную формулировку, характеризующую поведение лица, привлекаемого к ответственности: «На замечания не реагировал, вел себя вызывающе». Признать ее удачной нельзя в силу слишком общего характера так же, как и запись «оказал злостное неповиновение», хотя эти формулировки дают некоторое основание полагать, что мелкое хулиганство было сопряжено со злостным неповиновением. Однако если описанные подобным образом действия нарушителя не подтверждались другими материалами дела и не было ясно, каким требованиям или распоряжениям оказывалось злостное неповиновение и в чем оно конкретно выразилось, факт злостного неповиновения мы считали недоказанным.

Сужение административно-правовой охраны деятельности милиции происходит и по вине руководителей органов внутренних дел. Как известно, рассмотрение дел о злостном неповиновении не входит в компетенцию начальника органа внутренних дел или его заместителя. В этом проявляется действие одной из аксиом советского права — «Никто не может быть судьей в своем деле»[1]. Тем не менее ответы начальников

---

[1] См.: **Манов Г. Н.** Аксиомы в советской теории права // Сов. государство и право.— 1986.— № 9.— С. 35.

ГО(РО)ВД на вопрос «Налагаете ли вы административные взыскания на лиц, совершивших мелкое хулиганство, если при задержании за это нарушение они оказали злостное неповиновение работникам милиции?» распределились следующим образом: «Да» — 13%, «Нет, материалы о нарушении передаю в народный суд» — 86%, «За мелкое хулиганство наказываю сам, а материалы о злостном неповиновении направляю в народный суд» — 1%. Изучение дел о мелком хулиганстве, рассмотренных руководителями РОВД г. Омска, свидетельствует, то 4% лиц, привлеченных ими к ответственности за мелкое хулиганство, оказывали при его пресечении злостное неповиновение, но наказаны за это не были.

Некоторые руководители в обоснование такой практики ссылаются на постановление Пленума от 3 июля 1963 г. Пункт 10 этого постановления, переформулированный еще в период существования уголовной ответственности за повторное мелкое хулиганство и сохранивший такую редакцию до настоящего времени, устанавливает, что «при одновременном совершении мелкого хулиганства, влекущего административную ответственность, и злостного неповиновения законным распоряжениям или требованиям работников милиции или народных дружинников виновные подлежат ответственности по ст. 1 Указа Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. «Об усилении ответственности за хулиганство»[2], т. е. по ст. 158 КоАП. Однако это указание Пленума вступило в настоящее время в прямое противоречие с законом. Ведь ст. 36 КоАП устанавливает, что при совершении одним лицом двух или более административных правонарушений административное взыскание налагается за каждое правонарушение в отдельности, а если лицо совершило несколько административных правонарушений, дела о которых одновременно рассматриваются одним и тем же органом (должностным лицом), взыскание налагается в пределах санкции, установленной за более серьезное нарушение. Отсюда следует, что законодательство об административных правонарушениях исключает возможность поглощения одним производством по делу другого, что зачастую обусловлено различной подведомственностью дел об административных проступках.

Отдельные практические работники оправдывают сложившуюся практику исходя из того, что руководители органов внутренних дел в отношении лиц, совершивших мелкое хулиган-

---

[2] **Сборник** постановлений Пленума Верховного Суда СССР.— С. 234, 235.

ство и злостное неповиновение, ограничиваются взысканием только за мелкое хулиганство, учитывая злостное неповиновение в качестве отягчающего обстоятельства. Тем более, что в таких случаях протокол традиционно составляется только об одном из этих проступков (обычно о мелком хулиганстве): ни в одном из изученных дел о мелком хулиганстве, разрешенных начальниками РОВД и их заместителями, где подтверждалось и наличие состава злостного неповиновения, не было протокола о нарушении ст. ст. 158 и 165 КоАП, а рассмотренные народными судьями аналогичные дела, в которых имелись такие протоколы, составили всего 1% от общего количества. Причем не только на практике, но иногда и в теории полагают возможным фиксировать лишь одно из этих нарушений[3].

Однако подобная позиция не согласуется с нормативным требованием полноты выяснения обстоятельств каждого дела и разрешения его в точном соответствии с законодательством (ст. ст. 225 и 259 КоАП), а также обесценивает принцип неотвратимости ответственности.

Все это дает основание сделать вывод, что при рассмотрении материалов о совокупности мелкого хулиганства и злостного неповиновения руководитель органа внутренних дел вправе принять одно из двух решений: а) все материалы передать в народный суд; б) наказать нарушителя за мелкое хулиганство или направить материалы о нем на рассмотрение общественности, а материалы о злостном неповиновении передать в народный суд. Учитывая, что любое дело об административном правонарушении может быть рассмотрено только на основании протокола об административном правонарушении (ст. ст. 36 и 234 КоАП), в первом случае достаточно одного протокола о нарушении ст. ст. 158 и 165 КоАП. При этом в постановлении народного судьи также должно быть указание на то, что лицо подвергнуто взысканию за нарушение обеих статей кодекса (пока такие постановления имеются, по нашим данным, лишь в 0,3% дел о совокупности указанных правонарушений).

Если же принимается второе из возможных решений, то необходимы два протокола о каждом проступке в отдельности. Этот вариант решения встречается крайне редко: к нему прибегает лишь 1% начальников горрайорганов внутренних дел, а в процессе изучения правоприменительной практики подобные

---

[3] См., например: Гончарук С. Т. О совершенствовании административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел // Актуальные проблемы административной деятельности органов внутренних дел в условиях развитого социализма.— Киев: Высшая школа МВД СССР, 1983.— С. 80, 81.

случаи вообще обнаружить не удалось. Сказывается недостаточный уровень знания законодательства, сила инерции, а также нежелание обременять себя дополнительной процессуальной нагрузкой.

Разумеется, в раздельном рассмотрении дел о мелком хулиганстве и злостном неповиновении, совершенных одним лицом, далеко не всегда есть необходимость. Но иногда, например, при наличии многих отягчающих обстоятельств, его целесообразно, на наш взгляд, применять для усиления ответственности.

Таким образом, одним из путей совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции является *последовательное соблюдение установленных ст. 36 КоАП правил привлечения к административной ответственности в случае совокупности злостного неповиновения и иных административных проступков.*

2. **Односторонний подход к оценке доказательств по делу о злостном неповиновении, установленных показаниями работников милиции.** Показания работников милиции так же, как и протокол об административном правонарушении, объяснения лица, привлекаемого к административной ответственности, показания свидетелей, вещественные доказательства и др. являются согласно ст. 231 КоАП средствами установления доказательств по делу о злостном неповиновении. Народный судья при рассмотрении дел об административных проступках должен, как установлено ст. 232 КоАП, оценивать доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на всестороннем, полном и объективном исследовании всех обстоятельств дела в их совокупности, руководствуясь законом и социалистическим правосознанием. Отсюда следует, что ни показания свидетелей проступка, ни показания работников милиции, ни объяснения лица, привлекаемого к ответственности, не имеют заранее установленной силы и не являются абсолютно необходимыми для разрешения каждого дела.

Злостное неповиновение — такой проступок, совершение которого в известной мере зависит от проявления служебной активности работников милиции. При производстве по делу о злостном неповиновении работник милиции выступает заинтересованной стороной. Видимо, поэтому среди практических работников правоохранительных органов достаточно распространенно мнение, что при отсутствии свидетелей злостного неповиновения законному распоряжению или требованию работника милиции трудно (и даже нельзя) решать вопрос об ответственности лиц, совершивших этот проступок.

Так, на вопрос «Подвергают ли народные судьи вашего района (города) административным взысканиям лиц, оказавших злостное неповиновение законному распоряжению работника милиции при отсутствии свидетелей?» 12% опрошенных начальников ГО(РО)ВД ответили отрицательно, 36% — «не всегда», 52% — положительно. Отдельные из них высказали свое возмущение тем, что показаниями работников милиции в суде пренебрегают, и предложили закрепить в законе в случаях, когда нет свидетелей, возможность рассматривать дела о злостном неповиновении ограничиваясь рапортом работника милиции и объяснениями лица, привлекаемого к ответственности. Однако в реализации такого предложения нет необходимости, поскольку действующее законодательство и сейчас не исключает такой возможности. Статья 235 КоАП установила, что в протоколе об административном правонарушении указываются «фамилии, адреса свидетелей и потерпевших, **если они имеются** (выделено нами.— *Ю. С.*)... при наличии свидетелей и потерпевших протокол может быть (а значит, может и не быть.— *Ю. С.*) подписан также и этими лицами». Судебно-прокурорская практика, конечно, обязана руководствоваться этими положениями закона.

Вместе с тем исследование высвечивает и противоположный аспект одностороннего подхода к оценке доказательств по делам о злостном неповиновении, установленных показаниями работников милиции: в ряде случаев их доказательственное значение явно преувеличивается.

Так, в 67% дел о злостном неповиновении имелись показания одного-двух свидетелей, в 8 — более двух, в 6% дел их не было по причине отсутствия свидетелей. В то же время в 19% дел показания свидетелей или, по крайней мере, сведения о них в протоколе отсутствовали, хотя, судя по материалам дела, их можно было зафиксировать (в этом проявляется, на наш взгляд, неумение, а порой и нежелание отдельных работников милиции обеспечивать свои показания свидетельской базой). Более того, в каждом втором-третьем деле из этих 19% лица, привлеченные к ответственности, полностью отрицали свою вину или отказались от объяснения. Иначе говоря, в 7% дел о злостном неповиновении в основу вывода судей о виновности лица в оказании злостного неповиновения требованию работника милиции были положены исключительно показания работников милиции. Подобная практика в значительной степени повышает риск поверхностного, некритического разрешения дел о злостном неповиновении.

Таким образом, самостоятельным направлением совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции является *последовательное соблюдение работниками милиции правила об обязательном отражении в протоколе о злостном неповиновении сведений о свидетелях, если они имеются, а также обязательное выполнение народными судьями требования оценивать доказательства по делу о злостном неповиновении, установленные показаниями работников милиции, наравне с доказательствами, установленными другими предусмотренными законом средствами.*

3. **Привлечение к административной ответственности за мелкое хулиганство или злостное неповиновение лиц, оказавших работникам милиции сопротивление или нанесших им оскорбление.** Такая практика, причем весьма распространенная, означает необоснованное расширение административно-правовой в ущерб уголовно-правовой охране деятельности милиции.

Эта проблема была обнаружена при выяснении вопроса о том, в чем же конкретно выражается противодействие граждан деятельности работников милиции, повлекшее административную ответственность (табл. 2).

Таблица 2

Степень распространенности форм противодействия деятельности работника милиции или народного дружинника по изученным делам, %

Форма противодействия	Категория дел об административных правонарушениях		
	о злостном неповиновении	дела о мелком хулиганстве, рассмотренные	
		народными судьями	руководителями ОВД
1	2	3	4
1. Нецензурные и другие оскорбительные высказывания в адрес работника милиции или народного дружинника	67	28	22
2. Продолжение противоправного поведения, прекращения которого требует работник милиции или народный дружинник	40	25	8
3. Отказ следовать в милицию, служебный автомобиль, ОПОП, штаб ДНД или ОКОД	34	11	10

1	2	3	4
4. Попытки вырваться из рук работника милиции или народного дружинника, производящих задержание, их отталкивание	46	4	6
5. Попытка скрыться, побег при задержании	13	2	3
6. Применение к работнику милиции или дружиннику насилия (умышленное нанесение ударов, натравливание собаки и т. п.)	9	3	2
7. Оскорбительные действия в отношении работника милиции или народного дружинника (плевки, попытки сбить головной убор, демонстративное замахивание без цели ударить и т. п.)	5	1	2
8. Словесная угроза насилием (убийством, причинением телесных повреждений)	2	1	0,1
9. Неостановка транспортного средства по требованию работника милиции или народного дружинника	3	0,1	0,0
10. Отказ предъявить, передать работнику милиции паспорт, водительское удостоверение	2	0	0,1
11. Иное (отказ покинуть общественное место, раздеться в медицинском вытрезвителе для осмотра, открыть дверь жилища; выхватывание из рук работника милиции рапорта, протокола, служебного удостоверения; вырывание листа из книги учета лиц, доставленных в ГО(РО)ВД и т. п.)	16	2	0,6

По делам о злостном неповиновении общий итог в этой таблице превышает 100%, поскольку акт противодействия зачастую носит комплексный характер, когда виновный не только, например, продолжает противоправное поведение, прекращения которого требует работник милиции, но и отказывается следовать в милицию, пытается убежать и т. п. По делам о мелком хулиганстве общий итог менее 100%, так как не все лица, наказанные за это правонарушение, оказали еще и противодействие деятельности работников милиции.

Нетрудно заметить, что в рамки объективной стороны злостного неповиновения «укладывается» поведение, предусмотренное позициями 2, 3, 5, 9, 10 и частично 11. В то же время в большинстве случаев речь идет о преступных видах противодействия — оскорблении и сопротивлении работникам милиции и народным

дружинникам, что является несколько неожиданным, но, пожалуй, самым значительным результатом изучения правоприменительной практики. Действия виновного, выразившиеся в одновременном совершении различных видов посягательств на работников милиции, если все эти действия охватывались единым намерением, должны квалифицироваться по статье Указа от 15 февраля 1962 г., устанавливающей ответственность за наиболее тяжкий вид посягательств из числа совершенных виновным.

С учетом этого необходимо, на наш взгляд, дать следующую юридическую оценку актам противодействия граждан, привлеченных к административной ответственности за злостное неповиновение или мелкое хулиганство (табл. 3).

Таблица 3

Наличие состава противодействия деятельности работника милиции или народного дружинника по материалам изученных дел об административных правонарушениях, %

Состав противодействия	Категория дел об административных правонарушениях		
	о злостном неповиновении	дела о мелком хулиганстве, рассмотренные	
		народными судьями	руководителями ОВД
Злостное неповиновение законному распоряжению или требованию работника милиции или народного дружинника (ст. 165 КоАП)	14	2	4
Оскорбление работника милиции или народного дружинника (ст. 192[1] УК РСФСР)	31	23	18
Сопротивление работнику милиции или народному дружиннику (ч. 1 ст. 191[1] УК РСФСР)	44	4	5
Сопротивление работнику милиции или народному дружиннику, сопряженное с насилием или угрозой применения насилия (ч. 2 ст. 191[1] УК РСФСР)	11	3	2
Состав противодействия материалами дела не подтвержден	0	68	71
Всего:	100	100	100

Отсюда следует, что дела о злостном неповиновении лишь на 14% действительно являются делами об этом проступке; в 55% этих дел речь идет о сопротивлении, а в 31% дел — об оскорблении работника милиции или народного дружинника. Состав преступного противодействия подтверждается также материалами 30 и 25% дел о мелком хулиганстве, рассмотренных соответственно народными судьями и руководителями органов внутренних дел.

Следовательно, практика в расхождение с законом, по существу, декриминализировала такие преступления, как оскорбление работника милиции и оказание ему сопротивления. Каковы причины создавшегося положения?

Одной из причин является неправильное толкование понятий «злостное неповиновение», «оскорбление», «сопротивление», «мелкое хулиганство», а значит, и разнобой в квалификации этих деяний. Так, на вопрос «Как вы квалифицируете нецензурную брань граждан в общественных местах в адрес работника милиции, задерживающего их за нарушение общественного порядка?» лишь 45% опрошенных начальников ГО(РО)ВД дали правильный ответ — оскорбление работника милиции. По мнению же 39% респондентов, такие действия являются мелким хулиганством, 9% — злостным неповиновением, 7% — уголовно наказуемым хулиганством. На вопрос «Как вы квалифицируете действия нарушителя, который при задержании отталкивает работника милиции, вырывается, не нанося ему при этом ударов?» только 35% опрошенных ответили верно — сопротивление. Большинство же (63%) расценили эти действия в качестве злостного неповиновения, а 2% респондентов отнесли такие действия к иным правонарушениям.

Ситуация осложняется отсутствием единого подхода к одним и тем же деяниям работников милиции, прокуратуры и суда, квалифицирующих их по-разному. Особенно ярко это проявляется при рассмотрении дел о противодействии деятельности работников милиции, оказанном в помещениях органа внутренних дел. Нередко бывает так, что прокуроры и народные судьи в противоречие с законом усматривают в таких действиях лишь мелкое хулиганство и, считая, что такие помещения не могут быть признаны общественным местом, прекращают дело за отсутствием состава правонарушения. В качестве характерного примера процитируем выдержку из постановления народного судьи, который установил, что «гр-н К. был доставлен в медвытрезвитель, где вел себя вызывающе, кричал, оскорблял

держурный наряд, угрожал расправой. Поскольку все эти действия были совершены К. в спецучреждении, а не в общественном месте, состава мелкого хулиганства в его действиях нет, привлекать к административной ответственности нет оснований», и постановил: «В привлечении к административной ответственности за мелкое хулиганство гр-на К. отказать. Материалы вернуть в РОВД для направления информации по месту работы»[4].

Отражением такой неверной практики являются высказанные в ходе опроса начальников ГО(РО)ВД мнения о необходимости установления ответственности за противодействие законной деятельности работников милиции в дежурных частях органов внутренних дел и медицинских вытрезвителях. Подобного рода ответственность уже существует, так как, с точки зрения Указа от 15 февраля 1962 г., для наличия состава противодействия безразлично, где оно оказано. Что же касается мнения о том, что дежурные части, палаты медицинского вытрезвителя и другие помещения органов внутренних дел не являются общественным местом, то оно, на наш взгляд, прямо противоречит закону. Все эти места предназначены для удовлетворения тех или иных социальных потребностей, там постоянно находятся люди (в том числе и задержанные, а также сотрудники милиции, которым, как и всем рабочим и служащим, нельзя отказать в праве на обстановку общественного спокойствия). Кроме того, следует подчеркнуть, что вопрос о признании того или иного места общественным требуется обсуждать лишь в случае нецензурной брани.

Злостное неповиновение стоит в ряду тех административных проступков (мелкое хулиганство, мелкое хищение государственного или общественного имущества и т. п.), которые граничат с преступлениями. Между тем, по признанию первого заместителя Председателя Верховного Суда СССР, обсуждение практики по таким делам на Пленумах Верховного Суда СССР и верховных судов союзных республик бывает крайне редко, несмотря на острую в нем потребность. «Надо это поправить»[5].

Видимо, назрела необходимость дать более полные и конкретные разъяснения по применению Указа от 15 февраля 1962 г. с учетом опыта более чем 25-летнего его действия и требований современного законодательства об административных право-

---

[4] **Архив** Центрального районного народного суда г. Омска за 1984 г. Дело № 7-50.

[5] **Гусев С. И.** Руководящие разъяснения Пленумов Верховных Судов — важное средство укрепления социалистической законности // Бюллетень Верховного Суда СССР.— 1984.— № 5.— С. 27.

нарушениях, которые можно было бы сформулировать в новой редакции постановления Пленума от 3 июля 1963 г. При определении объективной стороны злостного неповиновения следовало бы использовать примерный перечень действий виновных.

Полезно было бы проводить совещания народных судей, работников прокуратуры и органов внутренних дел по вопросам реализации законодательства об административных правонарушениях. Обмен информацией, анализ недостатков в правоохранительной деятельности и причин нарушений законности на конкретных примерах, разработка мероприятий по совершенствованию борьбы с правонарушениями, подготовка разъяснений и рекомендаций по единообразному применению действующего законодательства — вот неполный перечень проблем, которые можно решать на таких совещаниях.

Все это активизировало бы деятельность народных судей и прокурорских работников, с тем чтобы последние «не отмахивались», по выражению руководителей ОВД, от дел данной категории. «Гражданин должен уважать милицейскую форму!» — это требование, по мнению опрошенных начальников ГО(РО)ВД, может быть реализовано только тогда, когда прокуратура и народные суды будут активно поддерживать авторитет милиции путем последовательного применения законодательства об ответственности за противодействие ее деятельности.

Вместе с тем в большинстве случаев оскорбление работников милиции и оказание им сопротивления расцениваются в качестве административных проступков вполне сознательно, а не по причине недостаточного знания закона. Многие из опрошенных начальников ГО(РО)ВД, отвечая на приведенные выше вопросы, специально подчеркивали, что их ответы расходятся с законом или, напротив, с практикой его применения. Об этом свидетельствует также и то обстоятельство, что на одного осужденного за сопротивление работнику милиции или народному дружиннику приходится, по нашим подсчетам, 28 лиц, подвергнутых народными судьями за такое же деяние административной ответственности как за мелкое хулиганство или злостное неповиновение. Причем более или менее «работает» лишь ч. 2 ст. 191^1 УК РСФСР (сопротивление, сопряженное с насилием или угрозой применения насилия), а ч. 1 этой статьи практически не применяется. Дела об этом преступлении до суда «не доходят», так как в прокуратуре они либо прекращаются или по ним выносятся постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с применением мер общественного воздействия

или административного взыскания, либо соответствующие действия квалифицируются как мелкое хулиганство или злостное неповиновение, либо они вообще остаются без юридической оценки.

Картина дополняется тем, что по материалам лишь 0,6% дел о мелком хулиганстве народными судьями возбуждается уголовное преследование, а 0,4% таких дел возвращаются в милицию или прокуратуру для дополнительной проверки. По делам же о злостном неповиновении эти цифры ничтожны, составляют несколько сотых процента.

Приведем примеры, иллюстрирующие критикуемую правоприменительную практику. Прокурор района, рассмотрев материалы в отношении гр-ки Ш., установил: «Ш., находясь в своей квартире в состоянии алкогольного опьянения, оказала злостное неповиновение участковому инспектору К.: ударила стулом по голове, сбила форменную фуражку, наносила удары руками и ногами. Когда К. вместе с дружинником Б. выводил ее из квартиры, она не хотела идти, хваталась за косяк двери, за дверную ручку, отказывалась выполнять законные требования работника милиции...

На основании изложенного и руководствуясь ст. ст. 23, 27 Закона СССР «О Прокуратуре СССР» и ст. 165 КоАП РСФСР, постановил:

1. Возбудить производство об административном правонарушении в отношении гр-ки Ш.

2. Направить настоящее постановление для исполнения председателю районного народного суда»[6]. По данному факту народный судья действительно подверг виновную административному взысканию в соответствии со ст. 165 КоАП.

В постановлении народного судьи по делу П. можно прочитать следующее: «П., находясь в нетрезвом состоянии, сел за руль автомашины, на сигналы работников милиции остановиться не реагировал, при задержании оказал физическое сопротивление. Тем самым П. совершил мелкое хулиганство. Вину признал»[7].

К административной ответственности за мелкое хулиганство был привлечен Л., который, как указано в постановлении по делу, на остановке общественного транспорта «пытался учинить драку, при задержании оказал сопротивление работникам

---

[6] Архив Советского районного народного суда г. Омска за 1985 г. Дело № 7-602.

[7] Архив Советского районного народного суда г. Омска за 1984 г. Дело № 7-99.

милиции, выражался в их адрес нецензурной бранью, хватался за оружие одного из работников милиции»[8].

Старший следователь прокуратуры не усмотрел состава преступления в действиях О., который, как записано в постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела, в ответ на требование, работника милиции прекратить распитие спиртных напитков в сквере, «стал оскорблять его нецензурной бранью, пытался ударить в лицо, но попал в грудь, не причинив работнику милиции телесных повреждений, т. е. оказал злостное неповиновение»[9]. Перечень подобных примеров можно было бы продолжить.

Не случайно в народных судах практически не встречается уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 192^1 УК РСФСР (оскорбление работника милиции или народного дружинника). Разумеется, такие деяния зачастую получают надлежащую юридическую оценку в рамках уголовной ответственности по ст. 206 УК РСФСР за хулиганство. Однако чрезвычайно велико и число лиц, привлеченных за это преступное деяние к административной, а не уголовной ответственности. По мнению опрошенных начальников ГО(РО)ВД, в среднем 55% лиц, оскорбивших работников милиции в связи с исполнением ими обязанностей по охране общественного порядка, избегают уголовной ответственности. Например, ни для кого не секрет, какая атмосфера зачастую царит в медицинском вытрезвителе, особенно когда доставленному предлагают раздеться для осмотра[10]. Наблюдения показывают, что обычная работа среднего медицинского вытрезвителя могла бы серьезно загрузить районную прокуратуру расследованием дел о преступлениях, предусмотренных ст. ст. 191^1 и 192^1 УК РСФСР. Однако этого не происходит. Бо́льшая часть нарушителей общественного порядка, оскорбивших работников милиции, не привлекаются даже к административной ответственности.

Некоторые работники милиции остро осознают несправедливость сложившейся практики. Примечательна в этом отношении одна из заметок, опубликованная в центральном журнале, которую вполне можно назвать «криком души». Сержант милиции написал ее под впечатлением факта сопротивления и буйства хулигана, доставленного им, но отпущенного из дежур-

---

[8] **Архив** Центрального районного народного суда г. Омска за 1985 г. Дело № 7-11.

[9] **Архив** прокуратуры Центрального района г. Омска за 1984 г. Дело № 321.

[10] См.: **Фомченко А.** На важном участке // Сов. милиция.— 1983.— № 10.— С. 24; **Лаптев Н.** Ценю их труд // Сов. милиция.— 1984.— № 8.— С. 35; и др.

ной части отдела внутренних дел через два часа. «Тебя могут обозвать, сорвать погоны, даже ударить. И это дебоширу сходит с рук. А почему? Да потому, что к ним не применяют то, что положено по закону... Нарушитель посмеивается и становится еще агрессивнее. Чем же объяснить такое «гуманное» отношение к хулиганам? Нежеланием возиться с ними? Так на то и поставлены должностные лица, которые призваны налагать штрафы или направлять материалы в суд. Или тут кроются иные причины?»[11]

В то же время многие работники милиции считают привычным фоном своей работы факты унижения их чести и достоинства задержанными, свыклись с безнаказанностью таких нарушителей. Слабое применение Указа от 15 февраля 1962 г. побуждает некоторых работников милиции изыскивать другие способы наказания «обидчика», которые не всегда законны. В случае оскорбления они считают, что ничего особенного не произошло, и порой такие работники милиции сами допускают в обращении с гражданами привычную грубость. Поэтому борьба за последовательное применение ответственности за противодействие осуществлению работниками милиции своих обязанностей по охране общественного порядка есть в то же время борьба за законность, культуру и вежливость в их деятельности.

Распространенность практики привлечения к административной ответственности за мелкое хулиганство или злостное неповиновение лиц, оскорбивших работников милиции или оказавших им сопротивление, обусловлена такими факторами, как простота оформления материалов о мелком хулиганстве или злостном неповиновении; нежелание работников милиции выступать потерпевшими по уголовным делам о противодействии их деятельности, что связано с обременительными последствиями («затаскают в прокуратуру»). Здесь уместно отметить, что нередко в рапортах работников милиции было зачеркнуто написанное под свежим впечатлением происшедшего слово «сопротивление» и вместо него вписано «злостное неповиновение». Конечно, от работника милиции совсем не требуется давать в своем рапорте квалификацию деяния нарушителя, тем более он не может ограничиваться только ею; работник милиции обязан описать конкретные действия виновного («отказался выполнить мое неоднократно повторенное требование проследовать в милицию», «нецензурно выражался в мой адрес»,

---

[11] **Швайко И.** Почему сходит с рук? // Сов. милиция.— 1985.— № 9.— С. 76.

«отталкивал меня и вырывался при водворении в отсек для задержанных служебного автомобиля» и т. п.). Однако неуклюжие попытки смягчить степень вины задержанных показывают, что перспектива их уголовного преследования в соответствии с Указом от 15 февраля 1962 г. для работников милиции нежелательна.

Привлечение к административной ответственности граждан, оскорбивших работников милиции или оказавших им сопротивление, зачастую имеет место также по причине неуверенности работников милиции в правомерности собственных действий и боязни в связи с этим быть обвиненным в нарушении социалистической законности; отсутствия свидетелей; неадекватной оценки степени общественной опасности этих преступлений прокурорскими и судебными работниками, выражаемой в наиболее крайнем ее проявлении ходячей фразой «вам за это деньги платят».

Действительно, работники милиции обязаны безропотно претерпевать унижение их чести и достоинства при исполнении служебных обязанностей. Статья 186 УППС запрещает им вступать с гражданами в пререкания и споры, терять выдержку и самообладание, отвечать грубостью на грубость и в своих действиях руководствоваться личными неприязненными чувствами к тем или иным лицам. Но это отнюдь не означает, что общество и государство остаются безучастными к фактам оскорбления гражданами работников милиции. Государство оплачивает труд работников милиции учитывая, в частности, его сложный с психологической стороны характер, и оно не только может, но и должно возложить обременительные обязанности в виде юридической ответственности на тех граждан, которые умышленно создают своими действиями трудности в работе милиции.

Таким образом, достаточно распространенные правонарушения — оскорбление работника милиции или народного дружинника и оказание им простого (совершенного без насилия) сопротивления — в основном не расцениваются обыденным и профессиональным правосознанием как преступные деяния. К сложившейся ситуации вполне применимо меткое замечание А. М. Яковлева о том, что «наше уголовное законодательство выглядит грозным, но часто не срабатывает или бьет мимо цели»[12]. Полагаем, что в этой части уголовный закон как бы опередил реальные потребности общественного развития. Поэтому декриминализация указанных деяний «де-факто», так

---

[12] **Яковлев А. М.** Преступность в сфере экономики // Сов. государство и право.— 1986.— № 4.— С. 54.

сказать, явочным порядком — вполне устоявшееся явление правовой действительности.

Вместе с тем нельзя не видеть, что такого рода прямые нарушения установленного правового порядка, «принимающие форму «обыкновений»,— свидетельство необходимости изменения действующего законодательства, острый сигнал, который должен послужить предметом глубокого изучения причин данного явления, путей его устранения»[13].

Сознавая, что существующую практику реализации законодательства об ответственности за противодействие законной деятельности милиции необходимо существенно активизировать и упорядочить, многие из опрошенных начальников горрайорганов внутренних дел предложили в качестве средства активизации усиление ответственности за злостное неповиновение, оскорбление и сопротивление. При этом выдвинуты такие аргументы: укрепится авторитет милиции; повышение требований к охране общественного порядка должно сопровождаться и повышением ответственности за противодействие ей; в настоящее время пренебрежительное отношение к работникам милиции определенной частью молодежи расценивается как «геройство»; существующие меры воздействия не соответствуют степени общественной опасности этих серьезных умышленных правонарушений и т. п. Особо хотелось бы отметить интересное, на наш взгляд, замечание одного из респондентов по данному поводу: хотя при последовательном применении действующее законодательство сильно, повышение ответственности даст толчок — ведь старый закон применяется слабо.

Полагаем, что руководители органов внутренних дел все же переоценивают возможности ужесточения уголовной ответственности за противодействие деятельности работников милиции и народных дружинников, хотя этот «карательный» уклон вполне объясним. Как показывает практика, случаи оскорбления работников милиции и народных дружинников широко распространенны, и даже при существующих довольно строгих санкциях (лишение свободы на срок до 6 месяцев, или исправительные работы на срок до 1 года, или штраф до 100 рублей) уголовные дела об этих преступлениях народными судами рассматриваются крайне редко. Уголовный закон, чтобы быть полезным обществу, должен выражать объективную общественную необходимость. «...Безусловный долг законодателя,— указывал К. Маркс,— не превращать в *преступление* то, что

---

[13] Халфина Р. О. Что есть право: понятие и определение // Сов. государство и право.— 1984.— № 11.— С. 25.

имеет характер *проступка*, и то лишь в силу обстоятельств»[14]. Объявление очень распространенных деяний уголовно наказуемыми (равно как и усиление уголовной ответственности) вредно именно с точки зрения достижения тех целей, которые стоят как основные перед уголовным законом. «Поэтому чрезмерная распространенность деяния, даже если оно представляет общественную опасность, есть аргумент не за, а против его криминализации, хотя это и может показаться несколько неожиданным неспециалисту»[15].

В результате отступления от этого принципа появляются нормы, которые в лучшем случае практически не применяются. Так обстоит дело и со ст. 192[1] УК РСФСР. Пока еще слишком большая распространенность фактов оскорбления работников милиции и народных дружинников делает нереальным привлечение к уголовной ответственности по данной статье большинства лиц, его нанесших. Следовательно, соответствующая норма закона превращается в орудие чистого случая, что противоречит не только реальной эффективности нормы, но и представлениям людей о справедливости[16].

Выходом из создавшегося положения, обеспечивающим реальную борьбу с преступными видами противодействия деятельности милиции, предусмотренными ч. 1 ст. 191[1] и ст. 192[1] УК РСФСР, послужило бы, на наш взгляд, не усиление уголовно-правовых санкций, а, наоборот, перевод этих деяний из разряда преступлений в число административных проступков. Причем ответственность за их совершение должна быть более строгой, чем за злостное неповиновение или мелкое хулиганство.

В отношении простого сопротивления работнику милиции или народному дружиннику такое предложение было высказано уже на третий год действия Указа от 15 февраля 1962 г.[17]

Аналогично рассуждают и практики. На вопрос «Будет ли способствовать предупреждению случаев уклонения от наказания лиц, нанесших оскорбление работнику милиции или народному дружиннику, установление административной ответственности за это правонарушение в виде штрафа до 100 рублей, налагаемого народным судьей единолично?» лишь 10% опрошенных начальников ГО(РО)ВД дали отрицательный ответ.

---

[14] **Маркс К., Энгельс Ф.** Соч.— 2-е изд.— Т. 1.— С. 131.

[15] **Основания** уголовно-правового запрета: (Криминализация и декриминализация).— М.: Наука, 1982.— С. 219.

[16] Там же.

[17] См.: **Яценко С. С.** Уголовно-правовая охрана представителей власти и общественности: Автореф. дис... канд. юрид. наук.— Киев. 1965.— С. 4.

Подавляющее же большинство — 90% респондентов — ответили утвердительно, причем многие в своих предложениях по совершенствованию законодательства об ответственности за противодействие деятельности милиции в произвольной форме обосновали необходимость введения административной ответственности за оскорбление работника милиции или народного дружинника вместо уголовной.

Юридическая наука и практика единодушны в том, что в настоящее время сложились условия для пересмотра действующего уголовного законодательства в сторону его очищения от регламентации ряда деяний, с которыми можно бороться и без применения уголовных наказаний[18]. Не случайно Политбюро ЦК КПСС, как было отмечено на январском (1987 г.) Пленуме, поддержало предложение о разработке в ближайшее время нового уголовного законодательства, которое бы полнее отвечало современным условиям развития советского общества, более эффективно защищало интересы и права граждан, вело к укреплению дисциплины и правопорядка[19].

Поэтому важным направлением совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции явилось бы, на наш взгляд, внесение соответствующих изменений в Указ от 15 февраля 1962 г., связанных с *введением вместо уголовной ответственности* за оказание сопротивления работнику милиции или народному дружиннику и их оскорбление *административной и отнесением дел об этих правонарушениях к подведомственности народного судьи.*

4. Противоречивая оценка законности деятельности работников милиции. Эту проблему некоторые из опрошенных начальников ГО(РО)ВД, несколько утрируя, сформулировали примерно так: «Одна и та же ситуация расценивается по-разному — в одном месте наказывают гражданина за неповиновение или сопротивление, в другом — работника милиции — за превышение власти».

Действительно, в ряде случаев законные действия работников милиции, которым оказывается противодействие, ошибочно признаются неправомерными, в результате чего правовая охрана деятельности милиции необоснованно сужается. Так, в проку-

---

[18] См.: **Кравцов Б. В.** Взаимодействие науки с практикой в области совершенствования законодательства, укрепления законности, правового воспитания граждан // Сов. государство и право.— 1985.— № 3.— С. 7; **Кудрявцев В. Н.** Правовая система: пути перестройки // Правда.— 1986.— 5 дек.

[19] См.: **Материалы** Пленума Центрального Комитета КПСС. 27—28 января 1987 года.— М.: Политиздат. 1987.— С. 35.

рорской практике незаконными признавались, например, действия работников милиции по задержанию лица, застигнутого на месте групповой драки и не имевшего при себе документов, удостоверяющих личность; принудительному вхождению в жилое помещение для проверки паспортного режима (противодействие выражалось в придерживании двери); по использованию телефона в квартире семейного скандалиста для вызова дежурного наряда милиции; содействию администратору ресторана в удалении из зала курящих в нем граждан, не прекращавших курение по его требованию, и т. д.

В других случаях незаконные распоряжения и действия работников милиции расцениваются в качестве правомерных. И хотя такая тенденция выражена слабее, это означает необоснованное расширение административно-правовой охраны деятельности милиции. Материалы 9% изученных нами дел о злостном неповиновении свидетельствуют, что распоряжения или требования работников милиции были незаконными. Следовательно, 9% лиц, которым вменено нарушение ст. 165 КоАП, привлечены к административной ответственности за этот проступок, на наш взгляд, неправомерно.

Незаконные действия, распоряжения и требования, которые тем не менее признаются народными судьями законными, характерны прежде всего для оперуполномоченных уголовного розыска. Речь идет о доставлении граждан из их жилища или другого места в милицию, т. е. о задержании для «отработки на причастность к преступлениям». Не случайно постановление ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан» требует полностью исключить факты необоснованных задержаний из практики работы правоохранительных органов[20]. Поэтому необходимо подчеркнуть, что лица, представляющие оперативный интерес, в отношении которых отсутствуют данные о совершении ими административного проступка, либо основания, предусмотренные ст. 122 УПК РСФСР, либо постановление (определение) о их приводе в орган внутренних дел, имеют полное право не подчиняться работникам уголовного розыска, предлагающим им проследовать в милицию.

Причиной противоречивой оценки законности деятельности милиции зачастую является недостаточная четкость пределов административного усмотрения милиции, установленных законом. Имеются в виду те границы, в которых допускается при-

---

[20] См.: **Правда.**— 1986.— 30 нояб.

нудительная реализация распоряжения работника милиции, отданного во исполнение какого-либо предоставленного ему законом полномочия.

В самом деле, в случаях, предусмотренных законодательством, работник милиции может, например, потребовать у граждан для проверки паспорт и другие документы, удостоверяющие личность, впустить его в жилое помещение, потребовать от водителя транспортного средства остановиться, отстранить лицо, находящееся в нетрезвом состоянии, от управления автомобилем, потребовать от водителя транспортного средства следовать за скрывающимся на другом транспортном средстве преступником. Но вправе ли он на время доставления гражданина в милицию оставить его паспорт у себя, имеет ли право вскрыть дверь квартиры, если жильцы отказываются ее открыть, может ли требовать от водителя транспортного средства, чтобы тот вышел из кабины для проверки документов, вправе ли работник милиции изымать ключ зажигания у водителя, отстраненного от управления транспортным средством, и самостоятельно перегонять это транспортное средство к месту расположения органа внутренних дел, может ли он отстранять от управления автомобилем его владельца (вплоть до применения физической силы), отказывающегося предоставить автомобиль для преследования скрывающегося преступника, и сам с этой целью сесть за руль? При существующей правовой регламентации на перечисленные вопросы могут быть даны диаметрально противоположные ответы.

Вот, например, случай из практики. Два работника ГАИ и дружинник, патрулируя на автомобиле, в четвертом часу утра заметили такси, двигавшееся с выключенным таксометром, с пассажиром в салоне. В ответ на требование остановиться водитель выключил габаритные огни и, увеличив скорость, стал скрываться. Когда его все-таки остановили и к автомобилю подошел инспектор дорожно-патрульной службы ГАИ, водитель такси вновь пытался возобновить движение, в результате чего работнику милиции пришлось запрыгнуть на капот и закрыть своим телом ветровое стекло. Метров через десять водитель остановил машину. Вместе с пассажиром они закрылись изнутри и, несмотря на неоднократные требования, отказались выйти. В целях предупреждения новых попыток скрыться сотрудники милиции спустили два колеса такси, после чего нарушители были доставлены в милицию[21].

---

[21] См.: **Архив** Кировского районного народного суда г. Омска за 1983 г. Дело № 5-689.

В данной ситуации все действия работников милиции охватывались, на наш взгляд, их полномочиями, сформулированными в законе очень кратко: останавливать в необходимых случаях транспортные средства, задерживать граждан, совершивших административные правонарушения. Соответствие же форм осуществления этих полномочий закону обеспечивается опытом работника милиции, его тактической грамотностью, наконец, смекалкой и мужеством.

Но где гарантии, что, во-первых, деятельность работников милиции во всех случаях не будет противоречить закону и, во-вторых, что этой деятельности будет дана правильная оценка с точки зрения необходимости ее административно-правовой охраны?

Проанализируем в указанном аспекте правовые нормы, регламентирующие основания применения работниками милиции к лицам, совершившим административные проступки, такой серьезной меры принуждения, как физическая сила. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью» предусмотрел право работников милиции «в исключительных случаях для прекращения буйства и бесчинства задержанных и лиц, находящихся под стражей, а также при задержании и конвоировании опасных преступников либо преступников, покушающихся на побег, применять наручники или иные меры, перечень и условия применения которых устанавливается в порядке, определяемом Советом Министров СССР»[22].

Совет Министров СССР, в свою очередь, в Положении о советской милиции зафиксировал, что «перечень этих мер и порядок их применения определяется Министерством внутренних дел по согласованию с Прокуратурой СССР»[23].

Нормативным актом, в котором МВД СССР реализовало предоставленное ему полномочие, является УППС. Конечно, основы таких острых по своему характеру взаимоотношений милиции и граждан должны исчерпывающе регулироваться законодательными актами (как в случаях применения оружия). Но и ведомственная регламентация может тоже сыграть положительную роль. Однако, УППС в этом плане больше поставил вопросов, чем разрешил их. Прежде всего, в нем речь идет о приемах самбо, а не о физической силе. А они соотносятся как часть и целое. Статья 236 УППС, казалось бы, допускает

---

[22] Свод законов СССР.— Т. 10.— С. 234.
[23] Там же.— С. 242.

применение самбо к административным правонарушителям, поскольку гласит: «Приемы самбо являются одной из исключительных мер, применяемых для предупреждения или пресечения противоправных действий лиц, угрожающих общественному порядку, личной безопасности граждан или работников милиции, а также средством принуждения, применяемым в отношении граждан, отказывающихся подчиниться законным требованиям представителей власти». Но статья 237 Устава сводит эту возможность на нет, предусматривая четыре конкретных случая применения данной меры: защита от нападения, угрожающего жизни и здоровью граждан или работников милиции; задержание преступника, оказывающего сопротивление; физическое сопротивление лица, подозреваемого в совершении преступления, или военнослужащего, злостно нарушающего общественный порядок, оказываемое ими при доставлении в милицию; физическое сопротивление при законном производстве обыска и выемки.

Возможность применения физической силы для доставления в милицию лиц, совершивших административные правонарушения, глухо звучит лишь в ст. 141 УППС. В ней сказано, что «при отказе (сопротивлении)» таких лиц «следовать в милицию наряд принимает меры к доставлению их, используя помощь дружинников, дворников, граждан». Здесь нет прямого ответа на вопрос, можно ли лицо, совершившее административное правонарушение и отказывающееся следовать в милицию, доставить туда с применением физической силы. Во-первых, потому, что «сопротивление» употреблено как уточняющее слово в скобках. Значит, отказ (неповиновение) лица следовать в милицию отождествляется с сопротивлением, а это — смешение проступка с преступлением. Во-вторых, потому, что перечня мер, применяемых к доставлению таких лиц, в данной статье нет. Можно ли с полной уверенностью говорить, что сюда относится и применение физической силы?

Предвидим возражение, что сам термин «доставление» предполагает при необходимости физическое воздействие на доставляемого. Даже если это и так, все равно ощущается острая необходимость в детальном изложении в Положении о советской милиции оснований, порядка и пределов применения работниками милиции физической силы по отношению к нарушителям общественного порядка. В противном случае правовая основа деятельности работников милиции, преодолевающих злостное неповиновение граждан их законным распоряжениям или требованиям, будет весьма шаткой, что, в свою очередь, повлечет

ослабление административно-правовой охраны их деятельности.

Поэтому еще один путь совершенствования административно-правовой охраны деятельности милиции состоит в *более подробном изложении в нормативных актах форм принудительного осуществления полномочий милиции,* в результате чего случаи реального применения принуждения и мер административно-правовой охраны деятельности милиции не участятся, а, напротив, сократятся, так как существенно активизируется профилактическое воздействие закона: не сомневаясь в законности действий работников милиции, граждане будут отчетливо сознавать возможные неблагоприятные последствия своего поведения, препятствующего осуществлению работниками милиции предоставленных им полномочий.

Итак, основные проблемы административно-правовой охраны деятельности милиции выражают две противоположные тенденции правоприменительной практики — необоснованное сужение и, наоборот, расширение такой охраны. Реализация высказанных в пособии предложений, направленных на решение этих проблем, а значит, и на совершенствование административно-правовой охраны деятельности милиции, будет способствовать, по нашему мнению, не только укреплению авторитета и стабильности деятельности работников милиции, но и усилению охраны прав и законных интересов граждан.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Укрепление социалистической законности и правопорядка партия рассматривает в качестве одной из важнейших сторон осуществляемой в стране перестройки. В этих условиях встают новые ответственные задачи перед советской милицией и другими правоохранительными органами. Поэтому, как указывалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС, «партийные комитеты, советские органы обязаны всемерно поднимать авторитет и принципиальность работников суда и прокуратуры, юстиции и милиции, арбитража и нотариата, поддерживать добровольных участников охраны общественного порядка...»[1].

Административно-правовая охрана деятельности милиции служит одним из факторов обеспечения авторитета работников милиции и беспрепятственной реализации ими служебных полномочий. В настоящее время, когда необходимо формировать

---

[1] **Материалы** Пленума Центрального Комитета КПСС: 27—28 января 1987 года.— С. 61, 62.

у людей глубокое уважение к закону, воспитывать у них убежденность в том, что прочная законность и сознательная дисциплина являются неотъемлемой частью нашей демократии, обязателен принципиальный подход к оценке фактов противодействия деятельности работников органов, охраняющих общественный порядок и ведущих борьбу с преступностью. Он способствует как укреплению социального престижа милиции, так и упрочению законности в ее деятельности.

Оказание гражданами противодействия деятельности работника милиции всегда влечет за собой обсуждение вопроса о том, правильно ли действовал работник милиции. К сожалению, «в самих правоохранительных органах,— отмечалось на январском (1987 г.) Пленуме ЦК КПСС,— еще немало нарушений, кое-где они «стреляют», как говорится, «из пушек по воробьям»...»[2]. Если работник милиции нарушил законность, его деятельность правовой охраной не обеспечивается. Более того, реализация ответственности за противодействие деятельности работника милиции не дает должного воспитательного эффекта и тогда, когда оно вызвано хотя и правомерными, но все же поспешными, необдуманными, неграмотными, неразумными решениями работника милиции. Закон требует, чтобы действия милиции при всей их строгости и решительности были справедливыми и понятными широким массам трудящихся. Вот почему советское законодательство, устанавливая повышенную административно-правовую охрану деятельности милиции, не исключает, а предполагает высокие требования к деловым и моральным качествам работников милиции. В органы внутренних дел, сказано в постановлении ЦК КПСС от 20 ноября 1986 г. «О дальнейшем укреплении социалистической законности и правопорядка, усилении охраны прав и законных интересов граждан», должны отбираться «политически зрелые, безупречные в нравственном отношении люди, сочетающие в себе высокую профессиональную подготовку с гражданским мужеством, неподкупностью, обостренным чувством справедливости»[3].

Строгое соблюдение социалистической законности, тактичное обращение с гражданами, высокий профессионализм работников милиции являются условиями, создающими возможность эффективной административно-правовой охраны их деятельности.

---

[2] Там же.— С. 62.
[3] **Правда**.— 1986.— 30 нояб.