

Актуальные проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел (полиции)

В.М. Семенов, П.Н. Левин, А.В. Мяков

Барнаульский юридический институт МВД России (Барнаул, Россия)

Topical Problems of Legal Regulation of Activity of Law Enforcement Agencies (Police)

V.M. Semenov, P.N. Levin, A.V. Myagkov

Barnaul Law Institute of the Ministry of the Interior of Russia
(Barnaul, Russia)

В статье рассматриваются проблемы правового регулирования деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации на современном этапе развития. На основе анализа различных научных точек зрения и подходов исследуются фундаментальные аспекты описываемой в статье проблематики и выделяются не только общие положения, но особенности законодательства в сфере деятельности полиции.

В частности, в статье анализируются последние изменения законодательства в сфере правового регулирования деятельности участковых уполномоченных полиции, влияние изменения численного состава органов внутренних дел на качество работы, организационно-структурное построение территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации, взаимодействие полиции с иными органами государственной власти и местного самоуправления и многое другое. Авторы, изучая представленные в статье проблемы, приводят подробный анализ официальной статистики деятельности органов внутренних дел за последний год. На основе проведенного анализа предлагается ряд выводов и рекомендаций по совершенствованию деятельности как органов внутренних дел в целом, так и их отдельных подразделений.

Ключевые слова: административное право, правоохранительные органы, органы внутренних дел, полиция, исполнение административного законодательства.

DOI 10.14258/izvasu(2014)2.2-28

Успешное решение задач, стоящих перед органами внутренних дел, во многом зависит от качества правового регулирования, своевременного внесения корректив в нормативные правовые акты с учетом потребностей общества и возникающих новых общественных отношений.

The article investigates legal regulation of activity of law-enforcement agencies in the Russian Federation at the modern stage of development. On the basis of the analysis of the various scientific perspectives and approaches, investigation is given to fundamental aspects of problems described in the article; focus is made not only on general provisions, but on the specific features of the legislation in a field of police activity. In particular, the article examines recent changes in the legislation in the sphere of legal regulation of the district police officers, the impact of changes in the number of law enforcement agencies on the quality of work, organizational and structural construction of the territorial bodies of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, police interaction with other bodies of state power and local government etc. The authors, studying the problems presented in the paper, give a detailed analysis of official statistics in the activities of internal affairs for the last year. As a result of such an analysis, there are a number of conclusions and recommendations for improving the activity of law enforcement bodies as a whole and their individual units.

Key words: administrative law, law-enforcement authority, law enforcement agencies, police, execution of the administrative legislation.

С удовлетворением хочется подчеркнуть, что в ходе административной реформы, проходящей на современном этапе развития нашего государства, Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) достаточно продуктивно инициирует принятие базовых федеральных законов и подзаконных

нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции), Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы», Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и другие, пакет известных указов Президента Российской Федерации, принятые в их исполнение приказы МВД России обеспечили своеобразный прорыв в правовом обеспечении деятельности полиции.

Учены и нормативно урегулированы многие проблемы, имевшие место в правоприменительной и административно-юрисдикционной практике, предложения ведомственной науки. В частности, более детально и однозначно регламентированы права и обязанности сотрудников полиции, полно закреплен порядок и основания применения специальных мер принуждения, что позволяет сотрудникам полиции эффективнее выполнять возложенные на органы внутренних дел задачи.

Так, например, ст. 15 Закона о полиции значительно подробнее, нежели п. 18 ч. 1 ст. 11 утратившего силу Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», регламентирует основания и порядок вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории [1, с. 17–25] и, по существу, подтвердила легитимность административно-процессуальных способов обнаружения и документального закрепления признаков преступлений в жилище граждан, неприкосновенность которого гарантируется ст. 25 Конституции России [2].

По справедливому замечанию С.П. Булавина, указанный закон «...восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержит более надежные гарантии прав человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности, устанавливает более жесткие требования к работе органов охраны правопорядка... Многие идеи и положения Закона о полиции, отвечая мировым и европейским стандартам, являются прорывом в законодательном регулировании правоохранительной деятельности» [3, с. 4].

Министр внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В.А. Колокольцев неоднократно подчеркивал в своих выступлениях, что реформирование органов внутренних дел не закончено, оно будет продолжаться.

Однако следует констатировать, что в ходе первого этапа реформирования МВД России была допущена некоторая поспешность, а в отдельных случаях и не-

продуманность отдельных направлений правового регулирования деятельности полиции.

Так, например, с момента принятия Закона о полиции он являлся предметом правового регулирования 18 федеральных законов, которые устраняли дублирование и противоречия правовых норм, уточняли порядок их реализации, наделяли сотрудников полиции дополнительными полномочиями или освобождали от несвойственных функций.

В силу этого в ходе дальнейшего реформирования МВД при подготовке принципиальных и коренных изменений в его деятельности требуется более взвешенный подход. В то же время реальная обстановка в организации деятельности территориальных органов МВД России обуславливает, по нашему мнению, необходимость более оперативной реализации предложений путем внесения поправок в федеральное и региональное законодательство, ряд постановлений Правительства и нормативных актов МВД России и принятия других организационных решений¹.

Прежде всего это касается необходимости внесения изменений в нормативные документы, регламентирующие организационно-структурное построение территориальных органов МВД России. Необоснованное укрупнение территориальных органов, формирование так называемых межмуниципальных органов МВД России привело к массе организационно-управленческих проблем, лишению самостоятельности и штатной обеспеченности полиции малонаселенных районов и городов. Эти изменения вызывают неудобства у населения и непонятны ему. Возникла масса коллизий во взаимодействии с муниципальными органами власти, прокуратурой, судами и другими правоохранительными структурами. Новое руководство МВД России открыто констатирует, что многие структурно-штатные преобразования были ошибочными и не принесли ожидаемых результатов.

Считаем, что настала пора повсеместно возродить на базе штатов межмуниципальных органов МВД России самостоятельные территориальные ОВД. Необходимые правовые предпосылки для этого созданы. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным внесены изменения в указы Президента

¹ В 2013 г. территориальными органами МВД России в органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлено 167 предложений о внесении изменений в региональные нормативные правовые акты об административных правонарушениях, содержащие положения, не соответствующие основным направлениям деятельности и обязанностям, определенным Законом о полиции. По состоянию на 1 января 2014 г. предлагаемые МВД России изменения в полном объеме внесены в законы 45 субъектов Российской Федерации. Исключены полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по 427 составам административных правонарушений.

Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 и № 250. Министром внутренних дел подписан 18 марта 2014 г. приказ № 160, дающий право создавать самостоятельные отделения МВД России по небольшим районам и городам.

В результате серьезного сокращения кадров органов внутренних дел в ходе реформы 2011–2012 г. нагрузка на личный состав служб и подразделений, непосредственно ведущих борьбу с преступностью и обеспечивающих охрану общественного порядка, значительно возросла. Большинство сотрудников работают на пределе сил и возможностей, дальнейшее повышение интенсивности оперативно-служебной деятельности может привести к негативным результатам.

Приведем пример. В 2013 г. должностными лицами территориальных органов МВД России было пресечено 29 108 500 административных правонарушений (без учета административных правонарушений в области дорожного движения). По данным ГУОООП МВД России, общая штатная численность сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства (далее — ИАЗ) на региональном и районном уровнях составляет 6148 единиц. Таким образом, на одну штатную единицу инспектора ИАЗ приходится 4734 протокола об административных правонарушениях, что почти вдвое превышает нагрузочный показатель расчета норматива штатной численности (2500 протоколов) [4].

В то же время, по нашему мнению, узкоспециализированная и разросшаяся за последние годы численность других правоохранительных органов объективно позволяет реально освободить полицию от ряда функций, которые безболезненно могут исполнять наши коллеги-правоохранители. К ним можно отнести борьбу с наркоманией, комплекс миграционных проблем, профилактику экстремизма, наконец, все более не вписывающиеся в рыночные отношения обязанности подразделений вневедомственной охраны. В ходе первого этапа реформирования данные проблемы обсуждались, однако аргументы руководства МВД России, практических сотрудников и научной общественности на этот счет не были приняты во внимание. Считаем возможным в ходе дальнейшего реформирования МВД России предметно рассмотреть эти предложения. Для глубины проработки этого вопроса, думаем, имеет смысл провести в ряде регионов соответствующие эксперименты.

Несколько слов о еще одной наболевшей проблеме, которая создает определенное напряжение как в деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России на районном уровне, так и наружных нарядов полиции, осуществляющих охрану общественного порядка: удаления из общественных мест лиц, находящихся в тяжелой форме алкогольного или наркотического опьянения. Заниматься этими гражданами, как и в прежние годы, приходит-

ся в основном сотрудникам полиции. Однако надлежащие условия в органах внутренних дел отсутствуют, в силу чего достаточно часто с доставленными до вытрезвления гражданами возникают различные чрезвычайные происшествия.

Согласно п. 14 ст. 13 Закона о полиции сотрудники полиции имеют право доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации.

Однако, несмотря на имеющиеся решения федеральных законодательных и исполнительных органов власти, Министерство здравоохранения Российской Федерации категорически не берет на себя функцию оказания услуг по вытрезвлению граждан. Убеждены, что медицинские организации в ближайшей перспективе заниматься этим не будут. Подтверждением тому является более чем 20-летнее игнорирование решений о передаче медицинских вытрезвителей в их ведение, да и срок передачи им этих функций, предусмотренный статьей 54 Закона о полиции, истек еще 1 января 2012 г.

Каждому понятно, что данный контингент является либо субъектами, либо объектами правонарушений, наконец, зачастую просто находится в опасном для жизни и здоровья состоянии. Кроме того, согласно статистическим данным, в 2013 г. отметился рост на 9,4% числа лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения (298 306) [5].

Не настала ли пора за счет финансовых ресурсов заинтересованных федеральных органов и муниципалитетов и под их руководством возродить специализированные учреждения по типу медвытрезвителей, возложив на полицию обязанность по доставлению в них «клиентов» и обеспечение общественного порядка, а медицинским работникам — выполнять функцию приведения таких граждан в человеческое состояние? Кстати, положительный опыт такой совместной работы в 1990-е годы имел место в г. Заринске Алтайского края.

Тем более что в России буквально недавно, к 1 апреля 2014 г., был реализован указ Президента Российской Федерации о создании специализированных организаций по содержанию иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы РФ, несмотря на имеющиеся финансовые проблемы в большинстве регионов. Полагаем, что российские граждане также заслуживают нормального обслуживания, кроме того, формирование специализированных организаций на принципах самокупаемости несет в себе значительный профилактический ресурс.

Интересным является предложение по повышению эффективности работы участковых уполномоченных

полицейский путем привлечения к их работе конституционного ресурса муниципальных образований (статья 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой организация охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований отнесена к вопросам местного значения). С переводом полиции на федеральное финансирование муниципалитеты фактически самоустранились от охраны общественного порядка. Чтобы придать импульс практической реализации данной нормы Конституции России, считаем необходимым разработать и принять федеральный закон, детально регламентирующий порядок формирования, права и обязанности, порядок взаимодействия «муниципальной полиции» с территориальными органами МВД России, внести соответствующие изменения в Закон о полиции.

Возникшие в связи с реформированием проблемы особенно болезненно коснулись службы участковых уполномоченных полиции (далее — УУП). МВД России, приняв новое Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, с учетом произошедших изменений в законодательстве, достаточно полно регламентировало организационные основы деятельности УУП, их права и обязанности, что, безусловно, способствует повышению уровня работы.

Вместе с тем Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» содержит в пункте 2.2 норму, которая, по сути, отменила ранее установленные ограничения по использованию участковых уполномоченных полиции не по прямому назначению. На практике это привело к тому, что участковые уполномоченные полиции большую часть служебного времени заняты несвойственной работой вне административных участков. Оказывают содействие другим службам или ведомствам, а на профилактическую работу на закрепленных административных участках у них времени не остается. Как ни парадоксально, но таким подходом по исполь-

зованию участковых уполномоченных полиции недовольны прежде всего начальники территориальных органов МВД России, которые несут персональную ответственность за организацию оперативно-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, находящихся в их подчинении. Предлагается нормативно закрепить запреты по использованию участковых уполномоченных полиции вне зоны административных участков.

Одной из эффективных профилактических мер, используемых полицией, является устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, путем внесения представлений. В частности п. 12 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции наделяет сотрудников полиции правом вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений.

Согласно данным ГУОООП МВД России, в 2013 г. руководителями территориальных органов МВД России было направлено 31 839 представлений (обращений) в компетентные территориальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, по которым получено 22 196 результативных ответов [4].

Однако единая форма предписания в нормативных актах не определена, не выработаны и важнейшие требования к его содержанию.

В заключение хочется отметить, что реализация рассмотренных проблем правового регулирования деятельности полиции будет служить не только интересам представителей правоприменительной практики, но и внутренней безопасности, защите прав и свобод граждан.

Библиографический список

1. Соловей Ю.П. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Административное право и процесс. — 2012. — № 3.
2. Мягков А.В., Бекетов О.И. Использование материалов, полученных при применении сотрудниками милиции досмотра, в уголовном процессе // Проблемы применения нового уголовно-процессуального законодательства в досудебном производстве : мат. науч.-практ. конф. — Барнаул, 2002. — Ч. 2.

3. Булавин С.П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. — 2012. — № 2.
4. Обзор правоприменительной практики территориальных органов МВД России по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2013 году // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://mvd.ru/>
5. ГИАЦ МВД России // Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://mvd.ru/Deljatelnost/-statistics/reports>