



С.Ю. Чапчиков

О ПОЛИЦИИ

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

- Правовая основа и основные направления деятельности
- Принципы деятельности полиции
- Обязанности и права
- Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности
- Контроль и надзор за деятельностью

Сергей Чапчиков

**Комментарий к Федеральному
закону «О полиции» (постатейный)**

«Юстицинформ»

2012

Чапчиков С. Ю.

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)
/ С. Ю. Чапчиков — «Юстицинформ», 2012

ISBN 978-5-7205-1119-7

Книга представляет собой постатейный комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. «О полиции». В ней подробно рассматриваются общие принципы организации и деятельности полиции в Российской Федерации, ее основные полномочия, права и обязанности. Издание предназначено для практических работников правоохранительных органов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами поддержания общественного порядка.

ISBN 978-5-7205-1119-7

© Чапчиков С. Ю., 2012

© Юстицинформ, 2012

Содержание

Введение	5
Комментарий к Федеральному закону от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции»	11
Глава 1	11
Статья 1. Назначение полиции	11
Статья 2. Основные направления деятельности полиции	22
Конец ознакомительного фрагмента.	30

Сергей Юрьевич Чапчиков

Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный)

Введение

Федеральный закон «О полиции» (далее – Закон, Закон о полиции) подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Федеральный закон был принят после масштабного общественного обсуждения, в ходе которого от граждан поступило более 33 тыс. откликов и конкретных предложений по совершенствованию текста законопроекта. В результате многие положения законопроекта были изменены или дополнены.¹

Закон направлен на создание законодательных основ организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

Законом предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности милиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

При разработке закона учитывались, во-первых, принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.; во-вторых, преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере; в-третьих, достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов.

Основными целями Закона являются: закрепление партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества; четкое определение обязанностей и прав полиции, а также правового статуса сотрудника полиции; обеспечение правовых гарантий укрепления законности в деятельности полиции и повышение результативности этой деятельности; усиление антикоррупционной составляющей в деятельности полиции; освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов.

В Закон включены в адаптированном виде нормы ряда международных документов, касающихся полицейской деятельности: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, и других.

Кроме того, в Законе реализован положительный международный опыт в области строительства полицейских институтов, а также сохраняются отечественные традиции правового регулирования деятельности полиции.

Закон состоит из 11 глав.

В главе 1 «Общие положения» определяются назначение полиции и основные направления ее деятельности.

За полицией законодательно закрепляются правоохранительные функции. Существующие основные направления деятельности милиции, которые аналогичны направлениям деятельности полиции большинства зарубежных стран, сохранены. Вместе с тем некоторые

¹ Справка Государственно-правового управления к Федеральному закону «О полиции» // <http://президент.рф>

направления деятельности, которые реализует милиция, скорректированы с учетом современных условий. Законопроектом предлагается определить следующие основные направления деятельности полиции:

- 1) защита личности, общества, государства от преступных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление, раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) охрана общественного порядка;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов на договорной основе;
- 11) государственная защита участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов.

По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

В статье 4, посвященной организации полиции, закреплено, что руководство деятельностью полиции осуществляют руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители его территориальных органов и руководители входящих в систему указанного федерального органа учреждений и иных организаций. Эти руководители несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

Глава 2 «Принципы деятельности полиции» посвящена основополагающим началам деятельности полиции, разработанным с учетом высокого уровня конфликтности отношений в той сфере, в которой действует полиция, ее широких дискреционных полномочий.

Принципами деятельности полиции являются: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. В Законе принципы деятельности полиции не только перечисляются; каждый из них рассматривается в рамках отдельной статьи, в которой он наиболее полно раскрывается.

Открытость и прозрачность деятельности полиции будут способствовать восстановлению доверия к ней у граждан. Граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права.

Предлагается установить, что полиция регулярно информирует государственные органы, органы местного самоуправления и граждан о своей деятельности через средства массовой информации, сеть «Интернет», путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и представительными органами муниципальных образований, а также перед гражданами. Периодичность и порядок осуществления отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных выступать с отчетами, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Полиция в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляет сведения о своей деятельности средствам массовой информации по официальным запросам их редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах.

Общественное мнение является одним из основных критериев официальной оценки деятельности полиции. В связи с этим на федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел возлагается обязанность проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества.

При федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел и его территориальных органах предусматривается создание общественных советов, в состав которых должны войти представители трудовых коллективов, общественных объединений, деятели культуры, науки и искусства, а также представители конфессий.

В главе 3 «Обязанности и права полиции» содержится перечень обязанностей полиции (в него включены функции, которые не были учтены в Законе Российской Федерации «О милиции», но которые милиция осуществляла в соответствии с другими законодательными и иными нормативными правовыми актами).

В Законе определено, что перечень обязанностей полиции устанавливается только федеральным законом «О полиции» и возложение на полицию иных обязанностей может быть осуществлено только путем внесения в него изменений.

Права полиции максимально конкретизированы. Исключены некоторые нормы, не имеющие четкого юридического содержания и позволяющие произвольно (без необходимых оснований, должной процедуры и соблюдения определенных сроков) ограничивать права граждан и организаций, а также касающиеся несвойственных полиции функций в сфере контрольной и надзорной деятельности.

Порядок реализации возложенных на полицию обязанностей и предоставленных ей прав, если он не урегулирован федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, определяется федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Глава 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» содержит нормы, регламентирующие порядок применения полицией следующих мер государственного принуждения: задержание; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах.

В Законе определены исчерпывающий перечень лиц, в отношении которых полиция может применять задержание, а также основания такого задержания.

В соответствии с положениями Декларации о полиции, принятой в 1979 г. Парламентской ассамблеей Совета Европы, и рекомендациями Европейского Суда по правам человека в Закон включена норма, согласно которой задержанные и находящиеся под стражей лица должны содержаться в специально отведенных помещениях, под охраной, в условиях, исключаящих угрозу их жизни и здоровью.

Для усиления гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина и в соответствии с Европейским кодексом полицейской этики законом предусматривается ведение реестра лиц, подвергнутых задержанию.

Законом также устанавливается перечень случаев, когда полиция по решению руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или лица, его замещающего, имеет право производить оцепление (блокирование) участков местности.

В целях реализации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных и в соответствии с требованиями Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных» в Законе установлены полномочия полиции по сбору и обработке данных о гражданах.

Глава 5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» разработана на основе Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной Ассамблеей ООН.

В ней определяются пределы, условия и порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, а также особенности их применения, в частности особенности применения специальных средств и оружия в составе подразделения (группы) и в условиях массового скопления людей, основания и условия применения оружия ограниченного поражения. Кроме того, устанавливаются гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции.

Особое внимание в Законе уделяется вопросам проверки сотрудников полиции на профессиональную пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

При определении терминов «специальные средства», «применение огнестрельного оружия» устранены терминологические неточности и неоднозначность толкования терминов, которые существуют в действующем Законе.

В главе 6 «Правовое положение сотрудника полиции» определяется статус сотрудника полиции, устанавливается перечень ограничений и запретов, связанных со службой в полиции, перечисляются требования, предъявляемые к поведению сотрудника полиции.

Для сотрудника полиции, а также для гражданина Российской Федерации, поступающего на службу в полицию, предусматриваются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности. Кроме того, дополнительно предлагается установить, что гражданин не может быть принят на службу в полицию, если он имеет или имел судимость, а также если в отношении его уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям: истечение сроков давности уголовного преследования; прекращение уголовного дела в связи с примирением сторон; прекращение уголовного преследования вследствие акта об амнистии; прекращение уголовного преследования в связи с деятельным раскаянием.

Помимо таких гарантий правовой защиты сотрудников полиции, предусмотренных действующим Законом, как недопустимость вмешательства в деятельность сотрудника полиции и доверие к его показаниям, законопроектом предлагается установить государственную защиту жизни и здоровья, чести и достоинства сотрудника полиции и членов его семьи, а также имущества, принадлежащего ему и членам его семьи.

Урегулировано право сотрудников полиции на объединение в профессиональные союзы (ассоциации).

Закреплен правовой статус других сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции и привлекаемых к выполнению возложенных на полицию обязанностей. Установлена ответственность сотрудника полиции.

В главе 7 «Служба в полиции» устанавливаются требования к поступлению на службу в полицию и особенности ее прохождения.

Служба в полиции осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации, регламентирующим вопросы прохождения службы в органах внутренних дел, с учетом особенностей, установленных федеральным законом «О полиции».

В рамках решения задачи борьбы с коррупцией к личностным и профессиональным качествам сотрудников полиции предъявляются повышенные требования. Каждый гражданин Российской Федерации, поступающий на службу в полицию, должен пройти психофизиологическое исследование, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зави-

симость, а также испытание в целях проверки его морально-психологических, деловых и иных качеств, необходимых для замещения должности сотрудника полиции.

Законом уточнены организация профессиональной подготовки сотрудников полиции, правовой статус слушателей и преподавательского состава образовательных учреждений высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также условия привлечения курсантов и слушателей к участию в мероприятиях по охране общественного порядка, обеспечению безопасности граждан и к исполнению других обязанностей полиции.

В целях реализации требований Национальной стратегии противодействия коррупции в части, касающейся борьбы с правовым нигилизмом, законопроектом предусмотрена периодическая проверка знания каждым сотрудником полиции Конституции Российской Федерации и нормативных правовых актов, регулирующих его служебную деятельность, в том числе международных документов.

За ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей сотрудник полиции подлежит увольнению по следующим основаниям: неоднократное нарушение служебной дисциплины при наличии дисциплинарного взыскания, наложение которого осуществлено в письменной форме; прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям; представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в полицию; отчисление из образовательного учреждения высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел; лишение специального звания полиции; прекращение гражданства Российской Федерации или приобретение гражданства (подданства) другого государства.

Законом закрепляются гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления.

В главе 8 «Социальная защита сотрудника полиции» регламентируются вопросы, касающиеся оплаты труда сотрудников полиции, страховых гарантий и выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, права сотрудника полиции на жилищное обеспечение и медицинское обслуживание, социальной защиты семей сотрудников полиции, потерявших кормильца, а также иных гарантий в связи с прохождением службы в полиции.

В главе 9 «Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности полиции» определяется, что финансовое обеспечение деятельности полиции, а также гарантий и компенсаций, предоставляемых (выплачиваемых) сотрудникам полиции, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении в соответствии с законодательством Российской Федерации, является расходным обязательством Российской Федерации. При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе осуществлять по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию полномочий полиции по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности. Финансирование указанных расходов будет осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

Органам и подразделениям полиции, выполняющим задачи по охране общественного порядка, обеспечению безопасности граждан и борьбе с преступностью на транспорте, служебные и подсобные помещения, оборудование, средства и услуги связи должны предоставляться на безвозмездной основе транспортными организациями.

Сотрудникам полиции, замещающим должность участкового уполномоченного полиции, для работы на обслуживаемых административных участках помещения, оборудованные мебелью, оргтехникой и средствами связи, должны предоставляться органами местного самоуправ-

ления. Кроме того, ими должна обеспечиваться техническая эксплуатация этих помещений (водоснабжение, отопление, освещение, уборка, ремонт).

В главу 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» в соответствии с Федеральным законом от 8 июля 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» включено положение о еще одной форме контроля за деятельностью полиции (кроме государственного контроля и прокурорского надзора) – общественном контроле, который осуществляется общественными наблюдательными комиссиями и их членами, в частности, за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Контроль в такой форме может осуществляться совместно с общественными советами, создаваемыми при территориальных органах федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Глава 11 «Переходные и заключительные положения» содержит нормы об осуществлении до передачи соответствующим органам и организациям, но не позднее 1 января 2012 г., отдельных функций, в настоящее время выполняемых милицией, о проведении аттестации сотрудников органов внутренних дел, о признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) и о вступлении в силу Федерального закона «О полиции» с 1 марта 2011 г.

Финансирование полиции до 1 января 2012 г. предусматривается осуществлять за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и иных источников финансирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По данным министра МВД России Р.Г. Нургалиева, 1 января 2012 г. общее количество сотрудников сократится на 20%. Уже на первом этапе этой работы в резерв было выведено 118 тыс. должностей, а это порядка 12%. Второй этап более ответственный, поскольку при проведении организационно-штатных мероприятий под сокращение попадут действующие сотрудники. Многим из них еще рано выходить на пенсию по возрасту или по выслуге лет, поэтому каждый кандидат на увольнение должен рассматриваться в индивидуальном порядке и во всех регионах должны работать специальные адаптационные программы по оказанию помощи в трудоустройстве уволенным сотрудникам, в переобучении и получении новой специальности.²

² См.: Стенографический отчет о совещании по основным вопросам деятельности МВД России 7 февраля 2011 г. // <http://президент.рф>

**Комментарий к Федеральному закону от
7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции»
Принят Государственной Думой 28 января 2011 г.
Одобен Советом Федерации 2 февраля 2011 г.**

**Глава 1
Общие положения**

Статья 1. Назначение полиции

1. Полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также – граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

2. Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

3. Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам (далее также – государственные органы), органам местного самоуправления, иным муниципальным органам (далее также – муниципальные органы), общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности (далее – организации), должностным лицам этих органов и организаций (далее – должностные лица) в защите их прав.

Комментируемая статья определяет назначение полиции в современном российском обществе.

Термин «полиция» происходит от немецкого *Polizei* (от греческого *politeia* – управление делами государства). У греков так называлось учение о том, как устраивать городские дела, как управлять городом. То, что греки обозначали словом *Polis* (городское дело), римляне стали называть *res publica* (дело общественное): по своему происхождению «полиция» и «республика» ближе, чем родные сестры; это просто разные названия для одного и того же предмета. Однако в настоящее время с понятием полиции у нас обыкновенно соединяется несколько иное представление. Полиция во многих современных государствах – это особые органы по охране общественного порядка, расследованию некоторых видов правонарушений и т. д.

Возникновение в России самостоятельных специализированных полицейских институтов в современном значении было связано со становлением абсолютизма, реформаторской деятельностью Петра I. Идея регулярной полиции была разработана 23 мая 1718 г. полицейской инструкцией³ и практически реализована по «Пунктам» Петра I⁴ с его Указа от 7 июня 1718 г..⁵

³ См.: Максимова Н.А. Первый опыт централизации и специализации полицейской службы внутренней безопасности в Российской империи // История государства и права. – 2009. – № 7.

⁴ См.: Указ от 25 мая 1718 г. «Пункты, данные С. – Петербургскому Генерал-полицеймейстеру. – О смотре, чтобы строение домов производилось по указу; о содержании улиц в чистоте; о допущении торговых шалашей в указанных местах; о съест-

Одной из ключевых задач созданной Петром I полиции планировалась борьба с уголовной преступностью и охрана общественного порядка, а также обеспечение санитарной, пожарной безопасности⁶. Однако эти и проведенные впоследствии реформы государственного механизма не способствовали специализации полицейских функций в руках исключительно одного госаппарата, и их осуществление на фоне вроде бы разрастающегося полицейского аппарата все еще являлось полномочием гражданских чинов и учреждений. Не переломила коренным образом такие тенденции и проведенная Екатериной II губернская реформа. Постепенное упрочение полицейского аппарата начинается с 1780 г., когда идет его перестройка и налаживается эффективная борьба с преступностью. В то же время полицейские функции в рамках МВД, образованного в 1802 г., «размывались» различными задачами хозяйственно-экономического блока и затемняли силовую сторону деятельности полиции, превращая ее более в хозяйственную службу государства. Поэтому создание министерства полиции было необходимой и одной из наиболее значимых частей процесса формирования системы министерского управления в России.

С середины XVIII в. до середины XIX в. система и структура органов внутренних дел изменялись не раз. Немаловажное значение в этом сыграл Манифест от 25 июня 1811 г. «Учреждение и наказ министру полиции», изданный Александром I на основании Общего министерского учреждения и с учетом мнения Государственного совета. Этим Манифестом было завершено, по сути, окончательное устройство полицейской системы управления путем выделения из состава МВД в самостоятельное ведомство Министерства полиции. Добавим, что почти одновременно с этими реформами было утверждено и Положение для внутренней стражи, которым на базе губернских батальонов и губернской внутренней стражи была образована военная внутренняя стража, ставшая предшественницей нынешних внутренних войск МВД России.

За Министерством полиции в сфере обеспечения внутренней безопасности закреплялись три основные функции, а именно: хозяйственно-полицейская, полицейско-исполнительская и полицейско-медицинская. Под стать им именовались и департаменты, которые делились на отделения, объединявшие в себе так называемые столы, т. е. коллегии министерских чинов. За Министерством закреплялся и ряд квазисудебных полномочий, в частности, по административному прекращению запрещенных игр, неправомерного имущественного роста и принуждению к выплате различных долгов. Министерством полиции рассматривались дела не только о раскольниках – лицах, возбуждающих социальную смуту, но и по жалобам на бездействие местного полицейского начальства. В фискальном плане Министерство рассматривало дела о банкротствах, о взыскании казенных недоимок по всем частям.

В организации и функционировании полицейских органов Российской империи в начале XX в. имелись серьезные недостатки. Представляется, что 145 тыс. полицейских для огромной Российской империи с населением около 190 млн человек было явно недостаточно.

Наряду с малой численностью полицейских штатов относительно обслуживаемой территории и населения мешало эффективной работе и бюрократическое делопроизводство. Так, согласно официальным данным, в 1910 г. через каждого пристава в год проходило в среднем следующее количество входящих и исходящих документов: в Харькове – 86 200; в Харьков-

ных припасах, о подозрительных домах, о гулящих людях, о приезжих и отъезжающих; об определении с дворов караульщиков, в каждой слободе или улице старост и при каждых десяти дворах десятского и о распространении повинности постоя на людей всякого чина и звания» // ПСЗРИ. – Собр. 1-е. – Т. 5. – № 3203. См.: Палибин М.К. Повторительный курс полицейского права // Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века: Хрестоматия / сост. и вступ. ст. Ю.Н. Старилова. – Воронеж, 1999. – С. 271.

⁵ См.: Сизиков М.И. Становление центрального и столичного аппарата регулярной полиции России в первой четверти XVIII в. // Государственный аппарат (историко-правовые исследования): Науч. тр. – Вып. 44. – Свердловск, 1975. – С. 7, 8.

⁶ См.: История полиции России. Краткий исторический очерк и основные документы: Учеб. пособие. – М., 1998. – С. 6.

ском уезде – 38 100; в Саратове – 79 250; в Саратовском уезде – 21 280; в Пскове – 21 260; в Псковском уезде – 15 900 официальных бумаг.⁷

Несмотря на имеющиеся трудности, в целом полиция выполняла правоохранительную функцию, однако в условиях кризиса во всех основных сферах общественной жизни – политической, экономической и духовной, массового недовольства людей своим положением полицейские силы были бессильны предотвратить разрушение государственно-правовой системы. Правовые акты, регламентировавшие деятельность полиции, были разрозненны, отставали от уровня развития общества. Пороки в законодательстве отрицательно отражались на эффективности правоохранительной деятельности. Как признавали: «Нигде нельзя так легко потерять место и остаться с семьей без куска хлеба, как в полиции, и в то же время ни на какой другой должности не приходится испытывать столько тревог, волнений и отступлений от правильного образа жизни, отражающихся на состоянии здоровья и делающих человека неспособным к труду нередко после 10—15 лет службы». Отсюда вытекало следствие: «Взяточничество чрезвычайно широко распространено среди полицейских чиновников». Плохое материальное обеспечение полицейских приводило, как признавали руководители Департамента полиции, к следующим последствиям: «Опыт показывает, что многие чины полиции весьма охотно меняют, при первой же возможности, свою деятельность на другую, менее трудную и ответственную, но лучше оплачиваемую».⁸

После февральской революции ненависть народа к абсолютистскому государству привел к ликвидации полиции и образованию новых органов борьбы с преступностью. Временным правительством принимаются постановления «О ликвидации корпуса жандармов» (6 марта 1917 г.), «Об упразднении Департамента полиции» (10 марта 1917 г.). Провозглашается замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненной органам местного самоуправления. Правовые основы организации и деятельности создававшейся народной милиции были определены в постановлении «Об учреждении милиции» и во Временном положении о милиции, изданных 17 апреля 1917 г. В соответствии с этими документами вместо наружной полиции учреждалась милиция как исполнительный орган государственной власти. Временным положением о милиции она определялась как «исполнительный орган государственной власти на местах» и, что самое важное, предпринималась попытка ее децентрализации путем подчинения милиции земским и городским общественным самоуправлениям (временная муниципализация милиции).⁹

Замена термина «полиция» «народной милицией» создавало «видимость принципиального отличия» вновь образованной структуры от прежней полиции.

28 октября (10 ноября) 1917 г. по уполномочию Советского правительства Народный комиссариат внутренних дел издал постановление «О рабочей милиции». В нем не предусматривались какие-либо конкретные организационные формы милицейского аппарата, это должно было стать прерогативой местных Советов. В декабре 1917 г. Совет Народных Комиссаров принял решение о создании Всероссийской чрезвычайной комиссии (ВЧК) при СНК по борьбе с контрреволюцией и саботажем.

Весной 1918 г. НКВД РСФСР обязал исполкомы местных Советов, используя первый опыт строительства органов охраны общественного порядка, установить единообразную структуру отделов управления. В них предусматривались и подотделы милиции, на которые возлагались задачи организации порядка в губернии. В мае 1918 г. НКВД РСФСР направил всем губернским исполкомам телеграфное распоряжение об организации штатной рабоче-крестьян-

⁷ См.: Мухортов А.А. Тенденции развития полиции в начале XX века // История государства и права. – 2007. – № 11.

⁸ Мухортов А.А. Указ. соч.

⁹ См.: Шабельникова Н.А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917—1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. – 2010. – № 14. – С. 25—29.

ской милиции. 13 октября 1918 г. НКВД и Наркомат юстиции РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции (РКМ), в которой закреплялись правовые основы функционирования советской милиции как штатного государственного органа для охраны общественного порядка. Инструкцией устанавливались единые организационно-правовые формы для всей милиции на территории РСФСР.

Центральным органом РКМ первоначально являлось Управление милиции, созданное на правах подотдела в составе отдела местного управления НКВД РСФСР. В октябре 1918 г. оно было реорганизовано в Главное управление милиции (ГУМ) НКВД РСФСР – самостоятельное звено Наркомата внутренних дел. Первым заведующим стал А.М. Дижбит. В последующем этот пост занимали М.И. Васильев-Южин (1918—1921 гг.), Т.С. Хвесин (1922—1923 гг.). Местными звеньями аппарата милиции стали губернские и уездные управления милиции. Крупные города (с особого разрешения) могли иметь городскую милицию. Низовым звеном аппарата милиции был милицейский участок во главе с участковым начальником.

В этот же период создается единая система уголовно-розыскных органов. В октябре 1918 г. в составе Главного управления милиции НКВД было образовано Центральное управление уголовного розыска (Центророзыск) на правах отдела, которое должно было централизовать руководство деятельностью органов уголовного розыска в масштабах всей страны. Правовой основой создания советского уголовного розыска стало Положение НКВД «Об организации отдела уголовного розыска», утв. 5 октября 1918 г., в соответствии с которым органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40—45 тыс. «для охраны революционного порядка путем негласного расследования преступлений уголовного характера и борьбы с бандитизмом». Общее руководство системой органов уголовного розыска осуществлял НКВД.

Центральным органом созданной советской рабоче-крестьянской милиции стало Главное управление милиции НКВД РСФСР. В его составе в 1918—1920 гг. сформировались уголовный розыск (октябрь 1918 г.), железнодорожная милиция (февраль 1919 г.) и речная милиция (апрель 1919 г.). Одновременно с созданием структурных подразделений формируется вся система НКВД.¹⁰

Во второй половине 1920-х гг. наметились два подхода к изменению государственно-правового статуса милиции. Первый подход был связан с кадровыми проблемами, имевшими место в органах милиции. На IX Всероссийском съезде Советов прозвучало предложение о ликвидации милиции, так как «милиция у нас занимается исключительно пьянством и взяточничеством», в связи с этой и другими проблемами предлагалось «милиционную службу возложить на само население».

Второй подход заключался в организационном объединении милиции с одним из правоохранительных органов – Наркоматом юстиции или ОГПУ. Именно этот путь и был реализован в начале 1930-х гг. посредством передачи милиции в ведение ОГПУ.

В конце 1920-х – начале 1930-х гг. сложилась и получила закрепление система «двойного», а фактически – «тройного» законодательства. С одной стороны, формально деятельность органов НКВД определялась нормативными актами – постановлениями ВЦИК и СНК РСФСР, распоряжениями и приказами соответствующих управлений Наркомата внутренних дел; с другой – постановлениями местных органов власти, а главное – директивными указаниями партийных структур, чьи решения могли носить антиправовой характер. Следование указаниям партийных органов означало, что органы, наделенные функциями охраны установленных законом общественных отношений, становились на путь их нарушения.

К началу 1930-х гг., в соответствии со взятым руководством страны курсом на мобилизационное развитие экономики и «борьбу с классово-чуждыми элементами», политика в обла-

¹⁰ См.: Шабельникова Н.А. Указ. соч.

сти права получила дальнейшее ужесточение. Звучали призывы отбросить «мягкотелость», «гуманность» и «открыть истребляющий огонь по обнаглевшему классовому врагу», «по-большевистски творить расправу над социально-враждебными элементами».

Вторая сессия ВЦИК 12-го созыва приняла Уголовный кодекс РСФСР, который оказался самым жестким за всю историю законодательства. В Кодексе значилось 46 «расстрельных» статей, ст. 58 содержала 14 пунктов, десять из них в качестве наказания предусматривали высшую меру наказания – смертную казнь.¹¹

Логическим завершением реформы административно-политической системы стало создание в июле 1934 г. единой общесоюзной системы органов внутренних дел – Народного комиссариата внутренних дел СССР. Возрастание роли органов НКВД в жизни общества было обусловлено задачами дальнейшего государственного строительства, стоявшими перед властными структурами, и методами, которыми предполагалось их реализовать. В результате свертывания новой экономической политики и поворота к форсированной индустриализации и насильственной коллективизации страны гражданско-правовые методы руководства подменялись административно-командными, усилилась бюрократизация аппарата. Реальная власть концентрировалась в руках узкой группы людей.

Глубокое реформирование фундаментальных экономических, политических и духовных основ общества началось в конце 1980-х гг. И сразу же обнаружилось явное несоответствие правовых и организационных начал деятельности милиции, сформировавшихся в основном в конце 1960-х – начале 1970-х гг., новым политико-правовым реалиям. На одном полюсе этих реалий – крепнущее осознание людьми своих неотъемлемых прав человека и гражданина, сфера которых оказалась куда более широкой, чем было принято считать. На другом – обострение социальной напряженности и как крайнее ее проявление – быстрый рост преступности при весьма негативном изменении ее качественных характеристик.

Становилось очевидным, что даже при условии серьезного улучшения технической оснащенности милиции, увеличения ее штатной численности, повышения материальной обеспеченности и заинтересованности личного состава, что само по себе, конечно, весьма важно, действующая модель милиции, встроенная в государственно-правовую систему советского политического режима, не в состоянии гарантировать защиту фундаментальных ценностей нарождающейся правовой государственности и наращивание усилий по обеспечению личной и имущественной безопасности граждан.¹²

Правовая основа организации и деятельности российской милиции, сложившаяся к концу 1980-х гг., с точки зрения и содержания, и формы во многом несла на себе печать тоталитарного режима и не отвечала потребностям формирования правовой, демократической российской государственности. Закон как акт высшей юридической силы имел в ее структуре крайне незначительный удельный вес. Иерархию нормативных правовых актов о милиции возглавлял 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».

Напротив, роль подзаконных и в особенности ведомственных актов была чрезмерно преувеличена. К началу 1990 г. насчитывалось более 4 тыс. нормативных актов МВД СССР, регулировавших самые разные стороны организации и деятельности милиции, в том числе и непосредственно затрагивающих права граждан. Многие из этих документов были недоступны для всеобщего ознакомления. Так, например, наиболее развернутый в то время подзаконный акт общего характера – Положение о советской милиции, утв. постановлением Совета министров

¹¹ См.: Шабельникова Н.А. Указ. соч.

¹² См.: Кондрашов Б.П., Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции» (постатейный). – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.

СССР от 8 июня 1973 г. № 385, было опубликовано лишь в 1985 г. – через 12 лет после принятия.¹³

За прошедшие после этого годы в общей сложности принято более сотни законов, указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, которые создали основы новой системы милицейского (полицейского) законодательства.

В настоящее время государства бывшего социалистического содружества, большинство бывших советских республик переименовали милицию в полицию. В России, несмотря на неоднократно выдвигавшиеся предложения, подобного долгое время не делали – ни в момент принятия Закона «О милиции», ни в 1993 г., когда была учреждена налоговая полиция, ни в 1999 г., когда в Закон о милиции вносились обширные изменения и дополнения. Причина состояла, по-видимому, в сильном влиянии идеологических стереотипов. Тем не менее необходимо четко представлять, что российская милиция с организационно-правовой точки зрения была, по существу, не чем иным, как общей (неспециализированной) полицией.

Принятие Закона «О полиции» закрепило юридически этот факт и создало условия для совершенствования работы правоохранительной системы в целом.

Часть 1 комментируемой статьи выделяет следующие три основные предназначения полиции в современной России:

Первое предназначение полиции – защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства.

Согласно ч. 1 ст. 2 Конституции Российской Федерации права и свободы граждан являются высшей ценностью.

Таким образом, защита прав человека и гражданина – это конституционный принцип. Иначе говоря, Конституция РФ формулирует институт защиты прав человека и гражданина, устанавливая систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина (государство как учреждение в целом, все органы публичной власти и их должностные лица, в том числе глава государства, Федеральное Собрание РФ и Правительство РФ, органы правоприменения, субъекты Федерации и их органы государственной власти, органы местного самоуправления и т. д.), разграничивая полномочия этих органов, определяя пределы их усмотрения и ограничивая в смысле их вторжения в сферу основных прав, предусматривая механизмы реализации и гарантии от злоупотребления правом и т. д.

При этом, как следует из ст. 2 Конституции, обязанностью государства является соблюдение и защита всех прав и свобод человека и гражданина, однако характер и содержание этой обязанности различны и предопределяются характером и содержанием соответствующих прав.

Первая группа прав характеризуется тем, что государство признает за личностью определенную сферу отношений, которая отдана на усмотрение индивида и не может быть объектом притязаний государства. В эту группу, которая составляет так называемый отрицательный правовой статус, входят права личной свободы (неприкосновенность личности и жилища, тайна переписки, свобода передвижения и др.), а также права общественной свободы, включая свободу мысли, совести и религии, свободу слова, печати, собраний и митингов, уличных шествий и демонстраций, свободу ассоциаций и др.

Вторая группа прав характеризуется правом индивида требовать от государства положительной деятельности по созданию условий для реализации индивидом признаваемых за ним прав. Они составляют так называемый положительный статус, включающий, к примеру, право на труд, на образование, на материальное обеспечение в старости, по болезни, в случае потери кормильца, полной или частичной утраты трудоспособности и др.

Наконец, *третью группу прав* отличает признание государством за личностью права на участие в управлении государством и в политической деятельности вообще. К данной группе

¹³ См.: Там же.

можно отнести политические права, хотя грань между ней и двумя предыдущими довольно условна.

Если в случае с гражданскими и политическими правами правозащитная обязанность государства заключается в невмешательстве в сферу самоопределения и индивидуальной автономии личности и их ограждении от посягательств как органов публичной власти, так и их должностных лиц, то в сфере экономических, социальных и культурных прав речь уже идет о позитивных обязанностях государства по отношению к гражданам как субъектам правопритязаний; государство предоставляет личности соответствующие блага или гарантирует их от посягательств иных лиц.

В комментируемом Законе установлено, что полиция обязана защищать права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Второе предназначение полиции – противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности.

Это важнейшее предназначение полиции. Преступность в России, несмотря на принимаемые усилия, все более приобретает характер реальной угрозы национальной безопасности страны. Правоохранительным органам в определенной мере удалось стабилизировать криминальную обстановку, остановить обвальный рост преступности. Однако она продолжает оказывать мощное отрицательное влияние на все сферы жизнедеятельности государства и общества, серьезно тормозит социально-экономические и политические преобразования России, подрывает ее международный авторитет.

Преступная среда консолидируется, усиливается ее организованность. Возрастают профессионализм и масштабность преступных деяний.

Наиболее тяжелое положение сложилось в сфере экономики. Расширяются интересы криминальных структур в кредитно-финансовой сфере, на рынке ценных бумаг, во внешне-экономической деятельности. Активизируются противоправные сделки по вывозу сырьевых, энергетических и других ресурсов за рубеж. Совершение экономических преступлений в абсолютном большинстве случаев связано с проявлением коррупции и проникновением криминалитета во власть. В связи с этим борьба с преступлениями в сфере экономики и коррупцией является наиболее важным и приоритетным направлением деятельности всех правоохранительных органов.

Велико число насильственных опасных преступлений, таких как бандитизм, угроза убийством, нанесением тяжких телесных повреждений или уничтожением имущества, похищения людей, захваты заложников, криминальные взрывы и заказные убийства. По числу умышленных убийств в расчете на 100 тыс. человек Россия заняла одно из ведущих мест в мире.

Тревожны темпы роста преступности несовершеннолетних и молодежи, рецидивной преступности. Уголовно-исполнительная система не в полном объеме обеспечивает достижение целей исправления и перевоспитания осужденных. Ослаблена система профилактики преступлений и правонарушений.

Сложной остается оперативная обстановка на улицах и в других общественных местах.

Криминальную напряженность усиливают незаконная миграция, нарастающие темпы распространения алкоголизма и наркомании.

В постановлении Правительства РФ от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999—2000 годы» отмечалось, что сложившееся положение явилось следствием:

упущений и просчетов в ходе осуществляемых реформ, способствовавших криминализации экономики, накоплению теневых капиталов и становлению организованной преступности,

резкому социальному расслоению общества, снижению качества жизни значительной части граждан при отсутствии действенной системы социальной поддержки неимущих;

отставания правовой базы правоохранительной деятельности от потребностей правоохранительной практики;

недостатков в деятельности правоохранительных и контрольно-надзорных органов прежде всего в силу их разобщенности, утраты опоры на население, оттока профессиональных кадров, нерешенности проблем правового, материально-технического, финансового и иного обеспечения;

открытости значительной части государственной границы по линии раздела с государствами, ранее входившими в состав СССР, приведшей к проникновению на территорию уголовного и иного антиобщественного элемента, способствующей включению России в сферу интересов международной наркомафии;

целенаправленной деятельности транснациональных и отечественных преступных сообществ, некоторых зарубежных спецслужб, политических и иных сил, прежде всего экстремистской направленности, по ослаблению и раздроблению России, использованию ее территории, потенциала, ресурсов и граждан Российской Федерации в своих интересах;

возрастающей коррумпированности органов власти, распространенности различного рода должностных злоупотреблений и нарушений законности;

разрушения системы профилактики преступлений;

углубляющегося правового нигилизма населения, внедрения в массовое сознание стереотипов противоправного поведения, силового разрешения споров, неверия в способность правоохранительных органов защитить интересы личности, общества и государства.¹⁴

Все эти факторы, не исчезнувшие за последние десять лет, дают основание для прогнозирования углубления негативных тенденций развития криминальной ситуации.

В ближайшей перспективе возможны:

дальнейшая консолидация преступных группировок на территориальном, межрегиональном и международном уровнях при одновременном разделе и переделе территории страны и объектов бизнеса на сферы преступного влияния, в результате чего может быть установлен криминальный контроль за целыми отраслями экономики, включая финансовую сферу, малое, среднее и крупное предпринимательство; активизация международных преступных сообществ для расширения наркобизнеса и отмывания преступных доходов. Продолжится незаконный вывоз капиталов за рубеж, увеличатся масштабы незаконной миграции;

усиливающееся стремление организованных преступных групп вторгнуться в политику и сферу государственного управления, лоббировать свои интересы во властных структурах всех уровней путем подкупа представителей власти и должностных лиц, влиять на ход выборов в представительные органы (продвижение своих депутатов), провоцировать межнациональные конфликты и политические скандалы, физическое устранение и запугивание неугодных лиц и т. п.;

расширение масштабов, повышение степени опасности, изощренности и дерзости преступлений, все большее использование в преступных целях профессиональных знаний специалистов различного профиля, усиление вооруженности и технической оснащенности преступников, рост немотивированных преступлений и нарушений общественного порядка;

возрастание тяжести и масштабов социальных и экономических последствий противоправного поведения, включая увеличение общего числа жертв противоправных посягательств, рост совокупного ущерба от них, массовые недовольства населения результатами борьбы с преступностью, отток иностранных инвесторов, резкое снижение активности процессов пере-

¹⁴ СЗ РФ. – 1999. – № 12. – Ст. 1484.

хода к рыночным отношениям в результате отсутствия условий для нормального функционирования управленческих, банковских и предпринимательских структур;

усиление противоправной активности осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы, усиление влияния «воров в законе» и авторитетов преступной среды, дальнейшее развитие форм взаимной поддержки осужденных и их сообщников, находящихся на свободе;

рост неверия людей в способность государства эффективно обеспечить их защиту от противоправных посягательств и, как следствие этого, социальная пассивность населения, увеличение его вооруженности, создание незаконных вооруженных формирований, социальные конфликты.¹⁵

Тем не менее возможности реализации системы мер целевого воздействия на преступность и установление контроля над развитием криминальных процессов в стране имеются. Правоохранительная система накопила опыт работы в новых социально-экономических условиях.

Развиваются единая система информационного обеспечения правоохранительных и контрольно-надзорных органов. Углубляется межведомственное взаимодействие и международное сотрудничество.

Вместе с тем требуется комплексный подход и координация действий в борьбе с преступностью, в том числе с коррупцией, особенно в экономической и социальной сферах.

Решение этой и других задач, направленных на достижение дальнейших качественных сдвигов в результатах правоохранительной деятельности, невозможно без серьезной государственной поддержки, объединения усилий федеральных, региональных и местных органов власти и управления, широкого привлечения негосударственных структур, общественных объединений и граждан. Это обуславливает необходимость применения программно-целевого подхода.

Защита от преступных и иных противоправных посягательств представляет собой комплекс разнообразных мероприятий по их выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию, устранению (снижению тяжести) их общественно опасных, вредных последствий, оказанию непосредственной помощи пострадавшим, восстановлению нарушенных прав и законных интересов.

Выступая на Совещании об основных вопросах деятельности МВД России 7 февраля 2011 г., Президент РФ Д.А. Медведев поставил перед полицией следующие задачи в борьбе с преступностью:

«Первое. Это, безусловно, противодействие терроризму. Это наша самая крупная, наверное, проблема, имеющая, к сожалению, исторические причины и объективные основания. Терракт в аэропорту Домодедово показал, что вопросы обеспечения безопасности людей на целом ряде объектов решаются непрофессионально, просто абсолютно неприемлемо... Новый закон значительно расширяет полномочия полицейских структур по обеспечению безопасности в местах массового пребывания граждан, по проведению экспертизы состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов инфраструктуры. Надеюсь, что этими полномочиями органы полиции будут пользоваться максимально эффективно.

Второе. Нужно жестко пресекать экстремистские выступления, попытки разжигания межнациональной и межрелигиозной вражды. Это очень опасная для нашей страны проблема.

...У вас есть вся необходимая законодательная база и возможности координации действий своей работы с другими органами и специальными службами. Нельзя давать экстремистам ни малейшего шанса дестабилизировать обстановку в стране, особенно в период общественно значимых мероприятий.

¹⁵ СЗ РФ. – 1999. – № 12. – Ст. 1484.

Третье – организованная преступность, результативность борьбы с ней также должна быть существенно повышена. В ряде регионов криминальные группировки превратились в нарост на структурах власти и бизнесе. Почти невозможно в ряде случаев отличить, где заканчивается та или иная организованная преступная группировка и начинаются бизнес-сообщества или структуры власти. МВД должно вместе с другими правоохранительными структурами предупреждать эти вызовы.

Четвертое. Прямой угрозой государству и общественным интересам остается коррупция. Люди возмущены бесконечными поборами, которые продолжаются у нас на дорогах, поборами во время ревизий, проверок, получении всякого рода разрешений, справок... Кроме того, что особенно опасно, в этих коррупционных связях участвуют правоохранительные, контролирующие и иные структуры власти. Они используются, естественно, для того, чтобы задушить конкурентов, а зачастую захватить чужой бизнес. Прямая обязанность полиции – изобличать тех, кто торгует служебными полномочиями.

Пятое. Надо активнее развивать единую информационно-телекоммуникационную систему и комплексную систему «Безопасный город», расширяя практику применения навигационно-мониторинговых систем.

Я думаю, что развитие этой системы должно быть продолжено. ...Это реально работающая система; надеюсь, вкупе с соответствующими видеокамерами это хороший доказательственный материал и для последующего уголовного процесса или административного производства, и для возможных дисциплинарных рассматриваний».¹⁶

Третье предназначение полиции – обеспечение общественной безопасности.

Понятие «общественная безопасность» в официальных правовых документах не определено. Но оно устойчиво закрепилося в общественном сознании и используется в ведомственных нормативных правовых актах, во многих научных публикациях.

Некоторые аспекты общественной безопасности закреплены в федеральных законах «О безопасности», «О противодействии терроризму», «О противодействии коррупции», «О вневедомственной охране», «Об оружии», «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», «О чрезвычайном положении», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», в Уголовном кодексе Российской Федерации, Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации, Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях и других.

В последние 3—5 лет законодательная база в сфере общественной безопасности получила дальнейшее развитие. Положения принимаемых законов в большей части скоррелированы между собой. С ними согласовываются и подзаконные акты – стратегии, концепции, доктрины, ведомственные документы.

Под безопасностью в современной науке понимается – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. К основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

В последние годы в законодательстве получил свое закрепление термин «национальная безопасность». Согласно Стратегии национальной безопасности России, утв. Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537, «национальная безопасность – состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, сувере-

¹⁶ <http://президент.рф>

нитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства».

Очевидно, что общественная безопасность и национальная безопасность – понятия близкие, схожие, но не одинаковые, поэтому их отождествление невозможно. Общественная безопасность выступает составной частью национальной безопасности. Как непосредственный объект рассматриваемой группы преступлений, представляет собой совокупность общественных отношений, обеспечивающих безопасные условия жизни всего общества, личности и государства.

Обеспечение безопасности достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Основными принципами обеспечения безопасности являются:

законность;

соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;

взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;

интеграция с международными системами безопасности.

Обеспечение безопасности личности со стороны милиции означает обязанность принимать в пределах предоставленных законом полномочий меры к предотвращению, устранению, снижению угрозы закрепленным правам и свободам каждого человека, вызываемой преступными, административно наказуемыми деяниями или общественно опасными событиями.

Часть 3 комментируемой статьи обязывает полицию в пределах своих полномочий оказывать содействие:

федеральным органам государственной власти;

органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

иным государственным органам;

органам местного самоуправления;

иным муниципальным органам;

общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности;

должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

В связи с этим нельзя признать вполне корректным использование в ч. 3 ст. 1 Закона фразы «иным муниципальным органам» и используемое далее по тексту обобщающее понятие «муниципальные органы».

Буквальный смысл этой фразы указывает на возможность существования в муниципальном образовании помимо органов местного самоуправления еще и различных муниципальных органов, что не соответствует действительности. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 39 допускает существование только одного муниципального органа – избирательной комиссии муниципального образования. В ряде случаев такой орган может вовсе отсутствовать (см., например, п. 4 ст. 24 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Вероятно, более правильным было бы использовать в Законе в качестве обобщающего понятие «органы местного самоуправления», что, кстати, унифицировало бы терминологию закона с терминологией Конституции Российской Федерации (ст. 3, 12, 15, 24, 32, 33, 40, 46, 68, 72, 97, гл. 8).

В целом можно в связи с этим отметить, что комментируемый Федеральный закон регулирует отношения, которые в соответствии с п. «г» (установление порядка деятельности федеральных органов исполнительной власти) и «т» (федеральная государственная служба) ст. 71 Конституции Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации и согласно п. «б» (защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение правопорядка, общественной безопасности) ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статья 2. Основные направления деятельности полиции

1. Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранный деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

2. По решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Комментируемая статья определяет основные направления деятельности полиции.

В Федеральный закон «О милиции» в задачи милиции входили:

обеспечение безопасности личности;

предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

выявление и раскрытие преступлений;

охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности;

оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

В комментируемом Законе направлений работы полиции перечислено в два раза больше, чем в Законе «О милиции».

Среди этих направлений:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;

- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Часть 2 комментируемой статьи устанавливает, что по решению Президента Российской Федерации сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности.

Пункт 1 ч. 1 комментируемой статьи в качестве направления деятельности полиции называет обеспечение безопасности личности. Обеспечение безопасности личности предполагает обязанность полиции принимать в пределах предоставленных законом полномочий исчерпывающие меры к предотвращению, устранению, снижению угрозы конституционно закрепленным правам и свободам конкретного человека (право на жизнь, достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, жилища, свободу передвижения, частной собственности и т. д.), вызываемой преступными, административно наказуемыми деяниями или общественно опасными событиями. Рассматриваемая задача решается полицией в ходе реагирования на заявления граждан, в процессе охраны свидетелей, потерпевших и т. п. Следует подчеркнуть, что Закон не обуславливает принятие со стороны полиции мер к обеспечению безопасности личности наличием заявления соответствующего лица.

Пункт 2 комментируемой статьи в качестве направления деятельности полиции предусматривает предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Под предупреждением преступлений понимается выявление причин и условий, способствующих их совершению, лиц, склонных к совершению преступлений, а также принятие мер к устранению (нейтрализации, ослаблению) этих причин и условий, недопущению преступлений со стороны указанных лиц.

Эта работа организуется полицией на основе приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений». Инструкция о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, одобренная этим приказом, определяет основные направления, формы и методы предупреждения преступлений, осуществляемые органами внутренних дел в пределах полномочий, предоставленных им законодательством Российской Федерации, порядок организационного и методического обеспечения этой деятельности.

В соответствии с ч. 2 данной Инструкции основными задачами органов внутренних дел по предупреждению преступлений являются:

- выявление и анализ причин и условий, способствующих совершению преступлений, принятие мер по их устранению или нейтрализации;
- выявление и постановка на профилактические учеты лиц, склонных к совершению преступлений;

установление лиц, осуществляющих приготовление к преступлению и (или) покушение на преступление, и принятие мер по пресечению их противоправной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

привлечение к работе по предупреждению преступлений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан;

предупреждение безнадзорности, беспризорности и правонарушений несовершеннолетних.

Часть 3 указанной Инструкции устанавливает, что органы внутренних дел в своей деятельности по предупреждению преступлений руководствуются Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России и указанной Инструкцией.

Разумеется, полиция не в состоянии одна нести ответственность за предупреждение преступности. Подобная задача является, как отмечалось в Резолюции «Предупреждение преступности в городской среде», принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями, «делом всех граждан, общества в целом и его институтов».¹⁷

Пресечение преступлений и административных правонарушений как направление деятельности полиции состоит в принудительном прекращении преступных или административно наказуемых деяний, недопущении возникновения (усугубления) их общественно опасных, вредных последствий. Полиция обязана пресекать все преступления и административные правонарушения. Она не вправе бездействовать, даже если совершающееся преступление или административное правонарушение подследственно (подведомственно) иным государственным органам.

Меры пресечения преступлений и административных правонарушений предусмотрены Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации (УПК РФ), КоАП РФ и другими федеральными законами. Их применением полиция не только прекращает противоправные посягательства, но и создает необходимые условия для последующего привлечения соответствующих лиц к уголовной или административной ответственности. И здесь следует иметь в виду, что формирование надлежащей доказательственной базы по уголовному делу или делу об административном правонарушении невозможно без строгого соблюдения полицией установленной законом процедуры применения мер пресечения правонарушений.

Важным направлением деятельности полиции является установленное п. 3 комментируемой статьи выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам. Выявить преступление – значит обнаружить его признаки. С юридической точки зрения преступление считается выявленным с момента принятия по сообщению о нем решения в порядке, предусмотренном УПК РФ.

Такая задача полиции, как раскрытие преступлений, включает в себя установление, обнаружение лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. В соответствии с ч. 2 ст. 21 УПК РФ в каждом случае обнаружения признаков преступления орган дознания принимает предусмотренные им меры по установлению события преступления, изобличению лица или лиц, виновных в совершении преступления.

В соответствии с ч. 1 ст. 40 УПК РФ полиция относится к органам дознания.

¹⁷ VIII Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Гавана, 27 августа – 7 сентября 1970 г.): Доклад, подготовленный Секретариатом. – Нью-Йорк, 1990. – С. 137.

В соответствии с ч. 2 ст. 40 КПК РФ на органы дознания возлагаются:

1) дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, – в порядке, установленном гл. 32 УПК РФ;

2) выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно, – в порядке, установленном ст. 157 УПК РФ;

3) осуществление иных предусмотренных УПК РФ полномочий.

Дознание – это упрощенная форма предварительного расследования, осуществляемого дознавателем или следователем по делу, по которому производство предварительного следствия необязательно (п. 8 ст. 5 УПК РФ). Смысл выделения дознания как особой формы расследования состоит в том, чтобы по менее опасным преступлениям подготовка дела к судебному производству была более быстрой.

Основанием для производства дознания в соответствии с ч. 2 ст. 223 УПК РФ является небольшая общественная опасность преступлений, определенных в ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Дознание производится только по тем преступлениям, которые указаны в ч. 3 ст. 150 УПК РФ. Исключение из подследственности дознания предусмотрено ч. 1 ст. 434; подп. «б» и «в» п. 1 ч. 2 ст. 151 УПК РФ.

Дознание должно быть закончено в срок до 30 суток. При производстве дознания, как правило, отсутствует: а) процедура привлечения в качестве обвиняемого; б) сам обвиняемый (он обычно появляется в конце дознания после вынесения обвинительного акта в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 47, ст. 225 УПК РФ); в) не применяются самые строгие меры пресечения в виде заключения под стражу и домашнего ареста.

В соответствии с УПК дознание:

а) нецелесообразно проводить по многоэпизодным и групповым делам (соединение дел при дознании ограничено – ст. 153);

б) не производится при необходимости выполнения следственных или розыскных действий в другом районе (не применяются отдельные положения ч. 1 ст. 152);

в) не производится дознавательской группой (не применяются положения ст. 163);

г) при дознании обычно не осуществляются наложение ареста на почтово-телеграфные отправления (ст. 185) и контроль и запись переговоров (ст. 186). Эти следственные действия по своей продолжительности рассчитаны на несколько месяцев, а небольшой срок дознания в большинстве случаев делает их малоэффективными.¹⁸

Частью 4 комментируемой статьи выделено такое направление работы полиции, как розыск лиц.

Статья 7 УПК РФ уточняет, что речь идет в этом случае о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания;

лицах, без вести пропавших, и при об обнаружении неопознанных трупов.

Розыск лиц, скрывшихся от следствия и суда и уклоняющихся от уголовного наказания, определен законодателем в качестве одной из задач оперативно-розыскной деятельности (ОРД) и в Федеральном законе «Об оперативно-розыскной деятельности» при наличии соответствующих оснований.

Под основанием в русском языке понимается причина, достаточный повод, оправдывающий что-либо. Исходя из этого в теории ОРД основания проведения оперативно-розыскных мероприятий (ОРМ) принято делить на два вида: фактические (собственно основания) и юридические (формальные основания или поводы). В качестве фактических оснований следует рассматривать наличие конкретной информации о каких-либо криминальных событиях,

¹⁸ См.: Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации (постатейный) / под общ. ред. А.В. Смирнова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009.

побуждающей к действию и требующей оперативно-розыскного воздействия. В свою очередь, к юридическим (формальным) основаниям относятся документы, содержащие такую информацию.

Основанием для проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях решения этой задачи следует рассматривать в первую очередь постановление следователя о розыске подозреваемого или обвиняемого, которое выносится в соответствии со ст. 210 УПК РФ как во время производства предварительного следствия, так и одновременно с его приостановлением.

При получении материалов об объявлении подозреваемого или обвиняемого в розыск сотрудник оперативного подразделения должен провести первоначальные проверочные действия, включающие в себя: информирование личного состава о личности и приметах скрывшегося лица; проверку его по учетам ОВД; опрос родственников и других граждан, знающих разыскиваемого, и некоторые другие. После проведения первоначальной проверки, но не позднее 10 суток с момента поступления сведений о необходимости проведения розыска, оперативный аппарат обязан завести розыскное дело и все остальные мероприятия по розыску проводить согласно плану работы по этому делу.

Сведения о лицах, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда или уклоняющихся от уголовного наказания, являющиеся основанием для проведения ОРМ, могут содержаться в ориентировках и розыскных заданиях, поступивших из других органов внутренних дел.

Розыскные ориентировки направляются в органы внутренних дел, на территории обслуживания которых вероятно появление разыскиваемых лиц, но неизвестны конкретные адреса и связи. Они передаются по каналам телетайпной либо почтовой связи, доводятся до сведения всего личного состава и хранятся в дежурных частях. Ответы на розыскные ориентировки, как правило, не составляются.

Розыскные задания направляются в органы внутренних дел, на территории обслуживания которых, по имеющимся данным, разыскиваемый имеет конкретные связи и где наиболее вероятно его появление. Исполнение розыскных заданий организуется немедленно после их получения. Ответы инициатору розыска направляются не позднее 10 суток с момента получения задания. При невозможности выполнения розыскного задания в указанные сроки инициатору розыска дается предварительный ответ, в котором сообщается, какие меры приняты, их результаты, что будет предприниматься, в какой период исполнение будет завершено и направлен окончательный ответ.

Сведения о разыскиваемых лицах могут быть получены из учетов, на которые они ставятся с момента заведения розыскного дела. Если при проверке конкретного гражданина по учетам органов внутренних дел будет установлен факт его объявления в розыск, то это следует рассматривать как основание для проведения в отношении него оперативно-розыскных мероприятий.

Сведения о разыскиваемых лицах могут быть получены также из конфиденциальных источников, однако в таких случаях информация требует проверки другими способами и основания проведения ОРМ возникают при условии ее подтверждения.

Поступление сведений о лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов выделено законодателем в качестве отдельного основания проведения ОРМ.

Без вести пропавшим считается лицо, исчезнувшее внезапно, без видимых к тому причин, местонахождение и судьба которого остаются неизвестными. Сведения о безвестном исчезновении поступают, как правило, от граждан либо должностных лиц предприятий, учреждений и организаций. Заявления и сообщения о безвестном исчезновении регистрируются в КУСП дежурной части органа внутренних дел, а их проверка поручается сотрудникам уголовного розыска, которые могут осуществлять необходимые оперативно-розыскные мероприятия.

При проведении ОРМ на основании заявлений о безвестном исчезновении граждан решается двудеиная задача, заключающаяся, во-первых, в установлении местонахождения лица и, во-вторых, в проверке версии о криминальном характере исчезновения. В связи с этим оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться сразу после получения заявления наряду с проверочными действиями.

Если по результатам проверки заявления не будет установлено признаков совершения преступления в отношении исчезнувшего лица, то в соответствии со ст. 148 УПК РФ выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако в случае неустановления местонахождения лица одновременно с принятием процессуального решения должно заводиться розыскное дело, и дальнейшие оперативно-розыскные мероприятия могут проводиться на основании утвержденного плана работы вплоть до прекращения производства по делу.

Установление личности неопознанных трупов не указано в числе задач ОРД, сформулированных в ст. 2 комментируемого Закона, однако сведения об обнаружении неопознанных трупов рассматриваются законодателем в качестве основания для проведения ОРМ. Необходимость их проведения возникает, как правило, в случаях обнаружения на трупе признаков насильственной смерти. Заключение о причине смерти выносится судебно-медицинским экспертом на основании проведенного исследования или экспертизы.

При отсутствии признаков насильственной смерти и других оснований к возбуждению уголовного дела выносится постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, а оперативным аппаратом заводиться дело по установлению личности, по которому могут проводиться лишь отдельные оперативно-розыскные мероприятия, не требующие ограничения конституционных прав граждан (опросы, наведение справок, отождествление личности).

Пункт 5 комментируемой статьи обязывает полицию осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ задачами производства по делам об административных правонарушениях являются всестороннее, полное, объективное и своевременное выяснение обстоятельств каждого дела, разрешение его в соответствии с законом, обеспечение исполнения вынесенного постановления, а также выявление причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений.

Полное и всестороннее выяснение обстоятельств дела означает, что орган, должностное лицо, рассматривая дело об административном правонарушении, должны выяснить все обстоятельства дела, исследовать их, заслушать доводы сторон, иных лиц, участвующих в производстве по делу (потерпевших, представителей, защитников, свидетелей, понятых и т. д.), дать им оценку, исключить противоречия, произвести иные действия с целью полноты исследования всех обстоятельств.

Объективное выяснение обстоятельств по делу предполагает, что орган, должностное лицо, рассматривая дело, руководствуются исключительно законом и непредвзяты при анализе всех обстоятельств. Должно быть исключено любое давление на них (в том числе вышестоящих должностных лиц, родственников, знакомых, свидетелей). Этому способствуют также открытый характер рассмотрения дел об административном правонарушении, прокурорский надзор за рассмотрением дела (если только оно не рассматривается судьей), равенство участников производства по делу.

Своевременное выяснение обстоятельств каждого дела означает, что орган, должностное лицо обязаны избежать волокиты, стремиться к наиболее быстрому (не в ущерб качеству) рассмотрению дела, исключить нарушение процессуальных сроков, установленных в КоАП РФ.

В соответствии со ст. 24.1 КоАП РФ постановление по делу об административном правонарушении должно в полной мере соответствовать КоАП РФ, законам субъектов Россий-

ской Федерации об административных правонарушениях. В противном случае постановление может быть отменено.

В соответствии со ст. 32.1 КоАП РФ постановление о назначении административного наказания в виде предупреждения исполняется непосредственно судьей, органом, должностным лицом, которые вынесли постановление о его назначении (а не другими органами или должностными лицами).

Постановление о предупреждении исполняется путем:

- 1) его объявления (в месте вынесения) немедленно после вынесения;
- 2) вручения копии постановления лицу, которому назначено предупреждение, под расписку. По просьбе потерпевшего ему также вручается копия этого постановления;
- 3) высылки (по почте, с курьером и т. п.) указанным лицам копии постановления в 3-дневный срок с момента его вынесения.

В соответствии с ч. 1 ст. 32.2 при назначении административного штрафа лицо, которому назначен административный штраф, обязано уплатить сумму административного штрафа не позднее 3 календарных дней. Отсчет срока начинается со следующего дня после даты вступления в силу постановления о назначении административного штрафа. Если была предоставлена отсрочка (либо рассрочка) исполнения, то срок отсчитывается со следующего дня после даты окончания отсрочки (рассрочки).

По общему правилу, сумма административного штрафа вносится (например, наличными в кассу) или перечисляется (например, через Сбербанк) физическим лицом, которому назначено это наказание. Однако при отсутствии самостоятельного заработка у несовершеннолетнего в возрасте от 16 до 18 лет административный штраф взыскивается с его родителей или иных законных представителей (например, опекунов, попечителей).

В случае неуплаты штрафа в предусмотренный законом срок ч. 5 ст. 32.2 предписывает судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление об административном штрафе:

- а) направить это постановление и соответствующие материалы судебному приставу-исполнителю. Последний взыскивает сумму штрафа в соответствии с Законом об исполнительном производстве;
- б) судебному приставу-исполнителю – взыскать сумму штрафа в установленном порядке;
- 3) обязывает должностное лицо (из числа должностных лиц органов, уполномоченных осуществлять производство по делу об административном правонарушении, за исключением судебного пристава-исполнителя) составить протокол об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.25 (т. е. дело о неуплате административного штрафа в установленный срок).

Пункт 6 комментируемой статьи обязывает полицию принимать необходимые меры для обеспечения правопорядка в общественных местах.

В теории уголовного права нет единого подхода к понятию «общественный порядок» и «общественная безопасность».

Словарь современного русского литературного языка трактует понятие «порядок» как «состояние благоустроенности, надежности и организованности», противопоставляя его «беспорядку, хаосу».¹⁹

В науке административного права принято различать понятие общественного порядка в широком и в узком смысле. При этом под общественным порядком в широком смысле принято понимать совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всех социальных норм, в отличие от правопорядка, включающего лишь отношения, регулируемые нормами права. Из этого следует, что общественный порядок, как более широкая категория, включает в себя и правопорядок. В общей теории права общественный

¹⁹ См.: Словарь современного русского литературного языка. – Т. 10. – М.; Л., 1960. – С. 234.

порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в обществе социальным нормам (правовым и неправовым). Сюда входят только социально значимые общественные отношения²⁰. Общеюридическое определение общественного порядка было предложено И.Н. Данышиным: «Общественный порядок – это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества».²¹

²⁰ См.: Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. – Киев, 1986. – С. 12.

²¹ Данышин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. – Харьков, 1971. – С. 68.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.