

© Емельянов И.В., Субочева В.А., 2019

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

УДК 347.998.72

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩЕГО ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПОЛИЦИИ

И.В. Емельянов, В.А. Субочева

Тамбовский государственный технический университет

392000, Российская Федерация, г. Тамбов, ул. Советская, 106

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Аннотация. Эффективность деятельности полиции в современной России зависит не только от профессиональной подготовки сотрудников, их материально-технического обеспечения и прочих факторов, а большая роль принадлежит правовому инструментарию, который имеется в их распоряжении. Но на практике периодически возникает определенная правовая коллизия – проблема несоответствия правовых норм объективной действительности или, в некоторых случаях, полного отсутствия правовой регламентации определенного круга общественных отношений. Учитывая это, исследование системы законодательства, регламентирующего деятельность полиции, является особо актуальным. Проведена оценка современной системы законодательства, регламентирующей деятельность полиции. Кроме того, предложены пути совершенствования состояния систематизации ведомственных нормативных актов полиции. Так, констатируется, что существующее значительное количество нормативных правовых актов системы полиции и объем отношений, которые регламентируются ведомственными нормами, определяют необходимость кодификационной работы. Авторы полагают, что проблемы многочисленности ведомственных нормативных актов могут быть решены и с помощью такого вида систематизационной деятельности, как консолидация, то есть объединение нескольких актов в один более крупный, без существенных изменений текста. Авторы считают целесообразным принятие закона о правоохранительной деятельности.

Ключевые слова: полиция; предписания; законодательство; ведомственный акт

В современных условиях жизни общества увеличивается потребность в обеспечении законности и уверенности граждан в способности государства обеспечить правопорядок, что зарождает необходимость

дальнейшего усовершенствования нормативно-правового регулирования работы сотрудников полиции.

Современную систему законодательства, регламентирующую деятельность полиции, составляют как российские нормативные акты, так и международные. Так, в статье 1 Устава ООН зафиксировано, что «должностные лица по поддержанию правопорядка постоянно выполняют свои обязанности, служа общине и защищая всех лиц от противоправных актов в соответствии с высокой степенью ответственности, требуемой их профессией»¹.

В механизме обеспечения правопорядка занимают первостепенное значение конституционно-правовые основы деятельности полиции, а их деятельность должна рассматриваться непосредственно через Конституцию РФ, в которой закрепляются основные положения по обеспечению прав и свободы граждан. Что находит реализацию непосредственно в Федеральном законе № 3-ФЗ «О полиции», который был принят 7 февраля 2011 г. (далее – ФЗ «О полиции») и устанавливает принципы деятельности полиции (статьи 5–11), которые напрямую связаны с конституционными предписаниями².

В частности, такими конституционными предписаниями являются: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, право на охрану достоинства личности, свободу и личную неприкосновенность, свободу передвижения и др. Обозначенные предписания являются основополагающими принципами для деятельности полиции.

ФЗ «О полиции» был и остается не только основным нормативно-правовым актом для деятельности полиции, но и в целом для всей системы законодательных актов, регулирующих основы правоохранительных органов, поскольку он является статусным законом, позволяющим принимать иные нормативно-правовые акты, регулирующие их. Кроме того, в ФЗ «О полиции» содержатся основные задачи и принципы политики в сфере правоохранительной деятельности. Важнее всего то, что особенностью Закона «О полиции» является переопределение полицейских задач.

К нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность полиции, относятся и федеральные конституционные законы. В частно-

¹ Устав Организации Объединенных Наций (Принят в г. Сан-Франциско 26.06.1945) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. 12. М., 1956. С. 14-47.

² О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 18.07.2019) // Российская газета. 2011. № 25.

сти, Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 3 июля 2016 г.) «О чрезвычайном положении»³, поскольку, когда на территории вводится чрезвычайное положение, то органы внутренних дел принимают обязательное участие в его обеспечении.

Следующим нормативно-правовым актом в деятельности полиции является, в частности, Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁴.

Участие граждан в охране общественного порядка определено «как оказание гражданами помощи органам внутренних дел (полиции) и иным правоохранительным органам в целях защиты жизни, здоровья, чести и достоинства человека, собственности, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, совершаемых в общественных местах»⁵. Также стоит отметить нормативные правовые акты, которые регламентируют вопросы охраны общественного порядка в конкретных ситуациях. Так, например, сотрудникам полиции достаточно часто приходится сталкиваться с нормами Федерального закона № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»⁶. Связано это, с одной стороны, с ростом протестной активности в России, а во-вторых, с особой общественной опасностью данных мероприятий, поскольку на них, с одной стороны, скапливается значительное количество граждан, а с другой – сталкиваются интересы различных групп населения, что может привести к конфликтам, нарушениям общественного порядка и прав граждан, стать плодородной почвой для преступлений экстремистской направленности. Ввиду этого настоящий нормативный акт, равно как и данное направление охраны общественного порядка, является одним из главных направлений.

К федеральным законам, которые регулируют деятельность полиции в различных сферах, относятся: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты

³ О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка: федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1536.

⁵ Там же.

⁶ О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях: федеральный закон от 19.06.2004 № 54-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

Российской Федерации»⁷; Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁸; Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁹; Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁰; Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ¹¹; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ¹² и др.

Так, например, КоАП определил подведомственность дел об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел (статья 23.3), среди которых перечень административных правонарушений, по которым должностным лицам предоставлено право составлять протоколы (пункт 1 часть 1 статьи 28.3). Также о применении мер обеспечения производства: о доставлении (пункт 1 часть 1, часть 3 статьи 27.2), об административном задержании (пункт 1 часть 1 статьи 27.3, статья 27.4), сборе доказательств с целью принятия мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, применения иных мер, предусмотренных законодательством (пункт 8 часть 1 статьи 13).

Непосредственно в Уголовно-процессуальном кодексе упоминается о полиции в некоторых случаях: во-первых, когда встречается упоминание об органах дознания (в этом ключе их понимают как органы

⁷ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

⁸ О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595.

⁹ О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 26.07.2019) // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

¹⁰ Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12.08.1995 № 144-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

¹¹ Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019) // СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 02.08.2019) (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.08.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

внутренних дел Российской Федерации с входящими в их состав территориальными, а именно линейными отделениями и управлениями (отделы, отделения, пункты) полиции; и о должностях указанных правоохранительных органов и передаче полномочий от должности к должности.

Следующая группа нормативно-правовых актов, которые регламентируют деятельность полиции, представлена актами Президента РФ и Правительства РФ. Так, состав полиции определяется Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»)¹³. Далее, к нормативно-правовым актам, регулирующим деятельность полиции, относятся Постановления Правительства РФ, например, Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 «О Правилах дорожного движения» (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»)¹⁴; Постановление Правительства РФ от 31 января 2013 г. № 70 (ред. от 20 августа 2014 г.) «О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»¹⁵ и др.

Вопрос систематизации актов ведомственного характера на данный момент является серьезной проблемой из-за большого массива ведомственных нормативно-правовых актов органов внутренних дел РФ, численность которых становится все больше, а разрозненность и несогласованность правовых норм, содержащихся в них, приобретает все более масштабный характер. Так, к ведомственным нормативно-правовым актам относятся, например: «Об утверждении Наставления о

¹³ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 24.10.2018) // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

¹⁴ О Правилах дорожного движения (вместе с «Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения»): постановление Правительства РФ от 23.10.1993 № 1090 (ред. от 04.12.2018) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

¹⁵ О порядке определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 31.01.2013 № 70 (ред. от 20.08.2014) (вместе с «Правилами определения стойкой утраты трудоспособности сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 6. Ст. 554.

порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»¹⁶; «О полномочиях должностных лиц системы МВД России по составлению протоколов об административных правонарушениях и административному задержанию»¹⁷ и др.

Следующей группой нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность полиции, являются законы субъектов Российской Федерации, например, об охране общественного порядка и общественной безопасности.

На наш взгляд, существуют следующие пути совершенствования состояния систематизации ведомственных нормативных актов полиции.

Во-первых, существующее значительное количество нормативно-правовых актов системы полиции и объем отношений, которые регламентируются ведомственными нормами, детерминируют необходимость кодификационной работы. Ведомственную нормативно-правовую базу наиболее целесообразно создавать не как простую совокупность нормативных документов по различным вопросам, а как взаимосвязанную систему кодифицированных актов. Такая кодификационная деятельность завершается изданием уставов, положений – актов, которые, в отличие от других видов ведомственных нормативно-правовых актов, как показывает практика, реже изменяются, устанавливая тем самым более устойчивые нормативные регуляторы общественных отношений. Ярким примером подобного вида документов является Устав патрульно-постовой службы полиции. Данный подход к созданию нормативных предписаний отменяет разрозненность нормативных актов системы органов внутренних дел, обеспечивает оптимальную координацию действующих норм и облегчает процесс их применения.

Во-вторых, проблемы многочисленности ведомственных нормативных актов могут быть решены и с помощью такого вида системати-

¹⁶ Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан (зарегистрировано в Минюсте России 26.06.2012 № 24696): приказ МВД России от 30.04.2012 № 389 (ред. от 09.07.2019) // Российская газета. 2012. 11 июля.

¹⁷ О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание: приказ МВД России от 30.08.2017 № 685 (зарегистрировано в Минюсте России 19.10.2017 № 48613) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.08.2019).

зационной деятельности, как консолидация, то есть объединение нескольких актов в один более крупный без существенных изменений текста. Консолидационную работу следует проводить с правовыми нормами, регулирующими определенную однородную сферу общественных отношений.

Из сказанного следует, что в настоящее время актуальной является систематизация ведомственных нормативных актов, регламентирующих деятельность полиции. Существующее состояние системы нормативных актов, регулирующей деятельность полиции, вызывает трудности как в поиске необходимого нормативного материала, так и в применении нормативных предписаний.

Для облегчения в пользовании и эффективного применения правовых предписаний такой массив нормативно-правовых актов должен быть определенным образом структурирован и упорядочен. Именно эту задачу решает такое направление правовой работы с нормативными актами, как систематизация, и для упорядочивания массива ведомственных нормативно-правовых актов можно использовать как кодификацию, так и консолидацию.

Подводя итог, необходимо отметить, что в Федеральном законе № 342-ФЗ определено, что «служба в органах внутренних дел – федеральная государственная служба, представляющая собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации, а также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел, в случаях и на условиях, которые предусмотрены настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и (или) нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации»¹⁸.

Следует констатировать следующее – в актах, проанализированных в ходе исследования, отсутствуют дефиниции понятий «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность». В результате отсутствия надлежащих правовых положений на законодательном уровне считаем, что следует принять закон о правоохранительной деятельности. Закон приведет в систему правовые основы осуществления правоохранительной деятельности, принципы ее регулирования, определит специфику и особенности работы правоохранительных органов,

¹⁸ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 02.08.2019) // СЗ РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

в том числе и полиции. А современная система законодательства, регламентирующая деятельность полиции, характеризуется множественностью правовых актов, которая осуществляется как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации.

Поступила в редакцию 27.08.2019 г.

Поступила после рецензирования 18.09.2019 г.

Принята к публикации 21.11.2019 г.

Информация об авторах

Емельянов Илья Владимирович – магистрант по направлению подготовки «Юриспруденция». Тамбовский государственный технический университет, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

Субочева Виолина Александровна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры «Гражданское право и процесс». Тамбовский государственный технический университет, г. Тамбов, Российская Федерация.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Для цитирования

Емельянов И.В., Субочева В.А. Современное состояние системы законодательства, регламентирующего деятельность полиции // Актуальные проблемы государства и права. 2019. Т. 3. № 12. С. 498-506. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506

CURRENT STATE OF THE LEGISLATION SYSTEM REGULATING THE POLICE ACTIVITIES

I.V. Emelyanov, V.A. Subocheva

Tambov State Technical University

106 Sovetskaya St., Tambov 392000, Russian Federation

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

Abstract. The police effectiveness in modern Russia depends not only on the professional training of employees, their logistical support and other factors, but a large role belongs to the legal tools at their disposal. But in practice, a certain legal collision periodically arises – the problem of the discrepancy between legal norms of objective reality or, in some cases, the complete absence of legal regulation of a certain circle of social relations. Given this, the study of the legislation system regulating the police activities is particularly

relevant. In this work, we evaluate the current system of legislation regulating the police activities. In addition, we suggest ways to improve the systematization of departmental police regulations. Thus, we state that the existing significant number of regulatory legal acts of the police system and the scope of relations, which are regulated by departmental norms, determine the need for codification work. We suppose that the problems of the large number of departmental normative acts can be solved with the help of such systematic activity as consolidation, that is, combining several acts into one larger one without significant changes to the text. In this work, we propose a definition of the term “police”, which needs legislative consolidation in the Federal Law “On Police”.

Keywords: police; prescriptions; legislation; departmental act

Received 27 August 2019

Reviewed 18 September 2019

Accepted for press 21 November 2019

Information about the authors

Emelyanov Ilya Vladimirovich – Master’s Degree Student in “Jurisprudence” Programme. Tambov State Technical University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7483-1462>, e-mail: iemelyanoff@mail.ru

Subocheva Violina Aleksandrovna – Candidate of Jurisprudence, Associate Professor, Associate Professor of Civil Law and Procedure Department. Tambov State Technical University, Tambov, Russian Federation.

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3760-9883>, e-mail: cybochevav@mail.ru

For citation

Emelyanov I.V., Subocheva V.A. Sovremennoye sostoyaniye sistemy zakonodatel'stva, reglamentiruyushchego deyatel'nost' politzii [Current state of the legislation system regulating the police activities]. *Aktual'nye problemy gosudarstva i prava – Current Issues of the State and Law*, 2019, vol. 3, no. 12, pp. 498-506. DOI 10.20310/2587-9340-2019-3-12-498-506 (In Russian, Abstr. in Engl.)