АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ПОЛИЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Арсланбекова А.З., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, tanima22@mail.ru

Керамова С.Н., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, saida14@yandex.ru

В статье рассматриваются актуальные проблемы реализации административно-правового статуса полиции в России. Актуальность темы статьи обусловлена важным местом полиции в обеспечении законности, прав и свобод человека. В статье использовались методы сравнительного анализа и синтеза, общенаучный диалектический метод. Обращается внимание на изменения в деятельности полиции в связи с реформированием. Рассматривается опыт зарубежных стран, где полиция пользуется заслуженным авторитетом. Отмечаются положительные и отрицательные стороны Закона «О полиции» в сравнении с Законом «О милиции». Предлагается авторское определение полиции. Результатом исследования является формулирование выводов и предложений по совершенствованию административного законодательства, регулирующего правовой статус полиции.

Ключевые слова: административно-правовой статус полиции, процесс реформирования, зарубежный опыт, органы внутренних дел, меры административного принуждения.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-78-82

UDC 342.9

ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE POLICE IN THE RUSSIAN FEDERATION

Arslanbekova A. Z., Dagestan state University, Makhachkala, Russian Federation, tanima22@mail.ru

Keramova S.N., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, saida14@yandex.ru

This article discusses the topical problems of realization of administrative and legal status of police in Russia. Relevance of the topic of the article stems from the important place of the police in ensuring the rule of law, human rights and freedoms. The article used the methods of comparative analysis and synthesis, general scientific periodical of the dialectical method. Draws attention to the changes in the activities of the police in connection with the reform. Discusses the experience of foreign countries, where the police enjoys well-deserved reputation. Notes the positive and negative sides of the police act in comparison with the law on police. Author's definition is offered to police. The result of the research is drawing conclusions and proposals for improving administrative legislation regulating the legal status of the police.

Key words: administrative and legal status of the police reform process, foreign experience, internal affairs bodies, measures of administrative coercion.

DOI: 10.21779/2224-0241-2018-26-2-78-82

Научный интерес к проблеме административно-правового статуса полиции очевиден. Он обусловлен, прежде всего, реформированием системы органов внутренних дел Российской Федерации, целью которой является повышение эффективности ее деятельности.

Процесс реформирования был начат в контексте административной реформы, предусматривающей планомерную реализацию задач по повышению эффективности функционирования органов государственной власти. Серьезным шагом на пути к реформированию системы МВД России стало принятие Федерального закона «О полиции» от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ [1], который с 1 марта 2011 г. вступил в силу (далее – Закон о полиции). С приня-

тием данного Закона милиция как правоохранительная структура перестала существовать в Российской Федерации, а на смену ей пришла полиция. Как отмечает И.Ф. Амельчаков, был создан «новый правоохранительный институт, основным предназначением которого видится защита прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности» [2, с. 6].

Преобразование милиции в полицию существенным образом отразилось на содержании ее административно-правового статуса [3, с. 594]. Законом о полиции было введено много новых положений относительно деятельности полиции и,

непосредственно, её административно-правового статуса. В частности, Закон о полиции состоит из 11 глав и 56 статей, в которых отражены направления деятельности полиции, принципы деятельности, права и обязанности сотрудников полиции, установлены порядок, основания и особенности их применения физической силы и т.д. Так, к примеру, согласно Закону о полиции (ч. 8 ст. 18) «превышение сотрудником полиции полномочий при применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия влечет ответственность, установленную законодательством Российской Федерации».

Закон о полиции существенно изменил порядок финансирования органов внутренних дел, а также права и обязанности сотрудников, установленные раньше в Законе о милиции.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона «О полиции» на полицию возложена обязанность немедленного прибытия на место совершения преступления, административного правонарушения, пресечения противоправных деяний, устранения угроз безопасности граждан и общественной безопасности и пр.

С принятием Закона о полиции были внесены соответствующие изменения в Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и многие другие. Изменения были внесены и во множество профильных постановлений Правительства Российской Федерации [4, с. 30].

Многие приходят к мнению о том, что изменения состоят лишь в замене слова «милиция» на слово «полиция», но в действительности содержание этих терминов и сам административно-правовой статус полицейского, касающийся его прав и обязанностей, кардинально отличаются от статуса милиционера, что, в силу неизбежности приводит к изменениям в практике правоприменения.

Чем же полиция отличается от милиции? Существовала ли действительная необходимость в возвращении исторического названия? Прежде всего, надо сказать, что проведенная реформа не ограничилась только простым возвращением исторического названия. Была существенно изменена правовая база функционирования полиции и прохождения полицейской службы; помимо собственно Закона о полиции, был принят Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [5], а также целый ряд подзаконных актов. Также в ходе реформы были существенным образом пересмотрены функции и полномочия полиции; уточнены возможности использования сотрудниками полиции мер административного принуждения; были осуществлены мероприятия, направленные на по-

вышение престижности службы в полиции; проведена переаттестация сотрудников и т.д. [6, с. 127].

Однако, несмотря на проведенную реформу, для российской полиции до сих пор характерны невысокая эффективность деятельности, коррумпированность, недоверие граждан и т.д., в отличие, к примеру, от Соединенных Штатов Америки, где, согласно опросам населения полиции доверяют 66–70% населения, тогда как в России – всего 25% [7, с. 3]. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть зарубежный опыт функционирования полицейских структур, в особенности тех стран, где полиция имеет давнюю историю и пользуется заслуженной высокой репутацией, в частности, Великобритании, США и Аргентины. Например, в Великобритании в 2002–2014 годах также была проведена поэтапная реформа полиции, которая во многом способствовала повышению статуса полиции. На аналогичных подходах строится и организация полиции в США, в которых полиция известна не только высокой эффективностью, но и одним из самых низких в мире уровнем коррупции. И хотя полицейские структуры в Великобритании и США имеют существенные отличия от российских структур и действуют в несколько других реалиях, как считает Л.В. Густова, с которой мы солидарны, «объективные предпосылки для конструктивного осмысления и творческого применения их опыта в нашей стране существуют» [7, с. 4]. Надо также отметить, что, несмотря на то, что в Великобритании, в отличие от большинства современных государств, в принципе не существует общенациональной полиции, которая, по сути, является местным правоохранительным органом, определенная подконтрольность ее центральной власти все же имеется. Так, Министерство внутренних дел Великобритании осуществляет общий контроль за результатами деятельности центрального правительства. В отличие от Великобритании, США является ярким примером децентрализованной полиции. В США существует не только муниципальная полиция, но и полиция штатов и федеральные полицейские органы. С другой стороны, если в Великобритании местные полицейские подразделения подконтрольны центральной власти в лице министерства внутренних дел, то в США никакого центрального ведомства, управляющего, контролирующего или даже просто координирующего работу всей американской полиции нет и никогда не существовало.

Полиция России является противоположностью американской полиции и представляет собой исключительно централизованную структуру, причем новый Федеральный закон «О полиции», если что и изменил в этом плане, так только устранив те немногие элементы децентрализации, которые имели место в милиции в соответствии с Законом «О милиции» 1991 года [8]. Основопологающим положением Закона о полиции является положение о том, что полиция – это составная часть

единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 4 ФЗ). По мнению ученых, централизованная полиция больше соответствует потребностям современного государства, однако некоторые элементы децентрализации полицейской деятельности могли бы повысить ее эффективность в связи с тем, что она объективно ближе к населению; способна больше учитывать особенности осуществления правоохранительной деятельности в конкретной местности, с учетом сложившегося уровня и структуры преступности и т.д.

По аналогии с американской организована полиция и в Аргентине, в которой становление органов полиции имеет давнюю историю, уходящую корнями вглубь колониальной эпохи. Для данной страны характерна централизованная модель полиции. В процессе административных реформ полиции стремились придать специфические задачи по обеспечению общественной безопасности, а другие функции, в том числе судебные и административные передать другим государственным учреждениям. В 2017 году в Аргентине также была проведена реформа полиции, в соответствии с которой полиция имеет новую структуру. Таким образом, статус полиции постоянно трансформировался [9, с. 83]. В отличие от российской полиции, в полиции Аргентины существует жандармерия, в компетенцию которой входят обеспечение безопасности границ страны, борьба с контрабандой, незаконным оборотом наркотиков, оказание помощи провинциальным полицейским службам и т.д. В общем надо сказать, что полиция в Аргентине, в частности федеральная, располагает необходимыми ресурсами и отлаженной системой образования и подготовки кадров. Положительной видится так называемая дополнительная деятельность полиции, закрепленная законодательно, за счет которой полиция получает значительные доходы, в частности до 50% дополнительного заработка. К дополнительной деятельности относится, кроме обеспечения личной безопасности, обеспечение правопорядка во время футбольных матчей, в кредитных учреждениях, в коммерческих организациях и т.д. [10, с. 77].

Следует подчеркнуть, что одним из направлений реформы полиции в Российской Федерации, как и полиции Аргентины, было освобождение полиции от несвойственных ей функций. Однако фактически этот процесс не был доведен до конца. Думается, что российская полиция – по образцу полиций западных государств – должна быть освобождена от несвойственных ей функций, которые должны реализовываться специализированными органами (функции исполнения административных наказаний и пр.).

Хотелось бы сказать, что в Законе о полиции имеется ряд недостатков, в связи с чем в него не раз вносились поправки. Однако в нем, по мнению ученых, до сих пор не решен ряд вопросов, а именно: не дано понятия полиции, тогда как в за-

коне о милиции в статье 1 было дано определение милиции как системы государственных органов, призванных защищать жизнь, здоровье и свободы граждан, а также собственность, интересы общества и граждан от преступных посягательств. Также Закон о полиции не лишен бланкетности (см.: п. 3 ч. 1 ст. 12). В нем не дается определения мер принуждения, а лишь перечисляются конкретные меры [11, с. 324].

Если сравнивать законы о полиции и о милиции, то следует подчеркнуть, что Закон о милиции также не был лишен недостатков: прежде всего в нем не было специального указания на то, что милиция является частью системы федеральных органов, тогда как в Законе о полиции этот статус закреплен в статье 4. В Законе о полиции также изменена структура органов внутренних дел: отменено деление полиции (милиции) на криминальную и милицию общественной безопасности. Сейчас полиция входит в единую централизованную систему федерального органа государственной власти в сфере внутренних дел [12, с. 112].

Требуют особого внимания установленные Законом о полиции ограничения в случае применения специальных средств в отношении: женщин с признаками беременности; лиц с явными признаками инвалидности; малолетних; участников незаконных собраний, митингов и пр. ненасильственного характера, не нарушающими общественный порядок.

Сравнительно-правовой анализ указанного законодательства показывает необходимость введения понятия «полиция», так как оно отражает её социальную роль и значимость в российском обществе.

Предлагаем сформулировать определение полиции следующим образом: «полиция – это составная часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, призванная обеспечивать защиту жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, охрану собственности и общественного порядка от преступных посягательств».

В заключение можно сделать следующие выводы.

Преобразование милиции в полицию существенным образом отразилось на содержании ее административно-правового статуса. Первым к реформированию стало принятие Федерального закона «О полиции». При проведении реформы были изменены не только слова «милиция» и «полиция», но и правовой статус как сотрудника полиции, так и системы в целом. Статус полицейского в части его прав и обязанностей кардинально отличается от статуса милиционера, что вызывает изменения в практике правоприменения.

Была изменена правовая база функционирования полиции и прохождения полицейской службы, существенно пересмотрены функции и

полномочия полиции; уточнены возможности использования сотрудниками полиции мер административного принуждения и т.д.

Однако, несмотря на положительные стороны Закона о полиции в сравнении с Законом о милиции, в нем есть и недостатки, требующие внесения изменений, в том числе введения понятия «полиция», отражающего её социальную роль и значимость в российском обществе.

Опыт зарубежных стран показывает, что не только в России, но и в зарубежных странах, где полиция имеет давнюю историю и пользуется заслуженным авторитетом, проводилось реформирование полиции, с целью повышения ее административно-правового статуса.

В связи с тем, что для российской полиции, несмотря на проведенные реформы, до сих пор характерны невысокая эффективность деятельности, недоверие граждан, представляется целесообразным использовать опыт зарубежных государств, с учетом осмысления и творческого применения в условия России, так как доверие население к полиции в этих странах значительно выше, в особенности в Великобритании и США. Некоторые положительные черты можно позаимствовать и из опыта Аргентины.

Думается, что изменение статуса и порядка работы полиции в результате реформирования должно быть не только провозглашено, но и реально выполняться.

Литература

1. О полиции: федер. закон Рос. Федерации от 7 февр. 2011 г. № 3-ФЗ: в ред. от 5 дек. 2017 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Амельчаков И.Ф. Современная концепция административно-правового статуса полиции // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2017. Т. 7. № 2 (28). С. 6–11.
3. Митрохин В.В. Административно-правовой статус сотрудника органов внутренних дел как федерального государственного служащего и проблемы его реализации // Административное и муниципальное право. 2015. № 6. С. 594–602.
4. Василенко Г.Н. Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона «О полиции» // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 30–35.
5. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 2011 г. № 342-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. и др. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). М.: Проспект, 2012.
7. Густова Л.В. Организационные и правовые основы функционирования полиции России, Великобритании и США: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.
8. О милиции: закон Рос. Федерации от 18 апр. 1991 г. № 1026-1: в ред. от 27 июля 2010 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Марчук Н.Н., Виноградова Е.В., Примашев Н., Сангаджиев Б.В. Становление полиции в Аргентинской Республике // Евразийская адвокатура. 2017. № 3 (28). С. 80–86.
10. Саудаханов М.В. К вопросу о профиле кадрового состава полиции в Республике Аргентина // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 11. С. 75–77.
11. Васильев В.В., Майорова С.А., Супрунов А.Г. К вопросу о 20-летнем развитии российского законодательства и правовом статусе сотрудника полиции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 324–325.
12. Амельчаков И.Ф. Административно-правовой статус полиции на рубеже веков // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения): в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2016. С. 109–114.

References

1. O politsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 7 fevr. 2011 g. № 3-FZ: v red. ot 5 dek. 2017 g. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
2. Amel'chakov I.F. Sovremennaya kontseptsiya administrativno-pravovogo statusa politsii // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2017. T. 7. № 2 (28). S. 6–11.
3. Mitrokhin V.V. Administrativno-pravovoi status sotrudnika organov vnutrennikh del kak federal'nogo gosudarstvennogo sluzhashchego i problemy ego realizatsii // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2015. № 6. S. 594–602.
4. Vasilenko G.N. Administrativnoe zakonodatel'stvo v usloviyakh primeneniya norm Federal'nogo zakona «O politsii» // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. 2012. № 3. S. 30–35.

5. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 нояб. 2011 г. № 342-FZ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. *Avrutin Yu.E., Bulavin S.P., Solovoi Yu.P. i dr.* Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный). М.: Проспект, 2012.
7. *Gustova L.V.* Организационные и правовые основы функционирования полиции России, Великобритании и США: сравнительно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2016.
8. О милиции: закон Рос. Федерации от 18 апр. 1991 г. № 1026-1: в ред. от 27 июля 2010 г. (утратил силу). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. *Marchuk N.N., Vinogradova E.V., Primashev N., Sangadzhiev B.V.* Становление полиции в Аргентинской Республике // Евразийская адвокатура. 2017. № 3 (28). С. 80–86.
10. *Saudakhanov M.V.* К вопросу о профиле кадрового состава полиции в Республике Аргентина // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 11. С. 75–77.
11. *Vasil'ev V.V., Maiorova S.A., Suprunov A.G.* К вопросу о 20-летнем развитии российского законодательства и правовом статусе сотрудника полиции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. № 1 (25). С. 324–325.
12. *Amel'chakov I.F.* Административно-правовой статус полиции на рубеже веков // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы ежегодной всерос. науч.-практ. конф. (Сорокинские чтения): в 3 т. / под ред. Ю.Е. Аврутина, А.И. Каплунова. СПб., 2016. С. 109–114.

Поступила в редакцию 13 февраля 2018 г.

Received 13 February, 2018