Тагаев, Нурди Мусаевич. Противодействие преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции) по российскому и зарубежному законодательству : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.08 / Тагаев Нурди Мусаевич; [Место защиты: Акад. права и упр. Федер. службы исполнения наказаний].- Краснодар, 2014.- 239 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-12/352

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования**. В условиях реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) противодействие преступлениям и иным правонарушениям сотрудников полиции играет значимую роль. Так, ежегодно выявляются десятки тысяч правонарушений, допущенных сотрудниками органов внутренних дел (далее – ОВД), и возбуждается по нескольку тысяч уголовных дел за совершенные ими преступления. Как сообщил Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев, несмотря на то что количество сотрудников, совершивших в 2012 г. преступления, в целом по стране сократилось на 7 %, уровень дисциплинарных проступков и правонарушений остается существенным. Важнейшую роль в противодействии преступности сотрудников ОВД играет законодательство, закрепляющее их правовой статус, особенно в части прохождения службы и реализации правоохранительных полномочий.

Факторами совершения преступлений сотрудниками ОВД (наряду с социально-экономическими, духовно-нравственными и иными) являются «белые пятна», коллизии и другие недостатки уголовного, уголовно-процессуального, административного и иного законодательства. Правовые факторы, возникающие из-за несовершенства российских законов, имеют большую значимость среди причин и условий преступности сотрудников ОВД, деятельность которых должна подробно регулироваться в нормативных правовых актах. Расплывчатость и пробельность многих норм законодательства, регулирующих деятельность сотрудников ОВД, не всегда позволяют четко оценивать законность или незаконность их действий, приводят к исключительно зависимому положению сотрудников от руководства и контролирующих органов, а также нередко «заставляют» их совершать преступления, в том числе для решения стоящих перед ними задач.

Об актуальности противодействия преступности сотрудников ОВД также свидетельствует наметившаяся в последние годы государственная политика, направленная на борьбу с коррупцией и включающая в себя антикоррупционный анализ законодательства. В ходе реализации такого анализа и должны устраняться недостатки норм законодательства, имеющих коррупциогенный характер.

Ощутимо и отсутствие надлежащей предупредительной составляющей российского законодательства, когда реагирование на неправомерное поведение сотрудника ОВД обычно осуществляется после совершения им преступления. Между тем международные стандарты и зарубежный опыт ориентируют правоприменителей на предупреждение предпреступного поведения сотрудников полиции, нередко проявляющегося в рамках прохождения службы, что позволяет более эффективно противодействовать и их преступлениям.

Зарубежный опыт также свидетельствует о наличии не используемого в России потенциала в области правового регулирования деятельности как органов полиции, так и субъектов контроля за ними.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о наличии нерешенных концептуальных проблем правового регулирования процесса противодействия преступлениям сотрудников ОВД, имеющих теоретическое, научное и прикладное значение, что и обусловливает актуальность настоящего диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Интерес специалистов к предупреждению преступности сотрудников органов внутренних дел традиционен.

На диссертационном уровне отдельные аспекты предупреждения преступлений и иных правонарушений сотрудников ОВД изучались Е.Р. Абызовым, С.А. Алтуховым, А.Н. Варыгиным, А.А. Камалетдиновой, И.Н. Кошелевым, П.В. Лементой, М.В. Мытаревым, Д.А. Рясовым, С.А. Табаковым, К.Р. Такасаевой, А.А. Чистовым и другими исследователями, однако было объективно сложно охватить подобную многоаспектную проблему. Вместе с тем в диссертациях не в меньшей степени уделялось внимание изучению деятельности зарубежной полиции (наряду с российской) следующими авторами: П.Н. Астапенко, К.В. Богатырев, Е.О. Бондарь, А.В. Быков, М.Ю. Васьков, А.В. Губанов, И.Ф. Колонтаевская, Д.Н. Колчеманов, А.Н. Костин, Р.В. Кулешов, С.В. Михелькевич, О.Б. Мороз, А.И. Рогов, Е.Ю. Рюден, А.Н. Тулаев, М.В. Чеишвили, Д.Д. Шалягин и др.

Исследование различных аспектов противодействия преступному и иному правонарушающему поведению сотрудников полиции, в том числе путем осуществления контроля за их деятельностью, проводилось с учетом работ таких авторов, как Г.Д. Агамов, А.И. Алексеев, А.Х. Ахкубеков, А.Н. Балашов, О.И. Бекетов, О.А. Белов, Н.А. Биекенов, И.А. Бобраков, С.П. Булавин,  
В.С. Бялт, О.А. Вагин, Л.В. Головко, А.В. Гришин, А.Я. Гришко, А.С. Дугенец, Г.П. Ермолович, З.С. Зарипов, Ю.А. Зенцова, А.В. Иванисов, Л.В. Иногамова-Хегай, С.М. Иншаков, А.К. Киселев, А.Ф. Козусев, Н.А. Колоколов, А.В. Кондаков, А.М. Кононов, А.В. Крылов, Б.С. Крылов, И.С. Курышов, В.Ф. Луговик, А.М. Лютынский, А.Д. Майле, А.А. Макаров, Г.И. Мачковский, Н.П. Маюров, А.М. Меликян, Н.А. Овчинников, В.И. Огородников, М.П. Петров, П.Г. Пономарев, В.И. Попов, А.М. Потапов, Р.А. Рамазанов, Н.Л. Редько, А.И. Рясов, В.И. Селиверстов, А.М. Сильников, А.П. Скиба, Е.В. Стебенева, В.И. Сургутсков,  
Г.М. Тамбовцева, С.Я. Улицкий, В.А. Уткин, А.П. Фоков, М.В. Ходжич,  
А.В. Чернов, А.Е. Чечетин, В.М. Чупров, М.А. Шахматова, Ю.К. Якимович и др.

Между тем в работах указанных специалистов наибольшее внимание было направлено на социально-экономические, организационные и другие факторы преступности сотрудников полиции, без акцента на правовые проблемы. В то же время различные аспекты предупреждения преступлений сотрудников ОВД нельзя рассматривать отдельно от норм законодательства, регулирующего их деятельность, а также полномочий органов, их контролирующих. В связи с этим требуется системное изучение на монографическом уровне правовых аспектов с учетом российского и зарубежного опыта противодействия преступлениям сотрудников ОВД (полиции).

Объектом диссертационного исследования выступают теоретико-прикладные аспекты противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции) по отечественному и зарубежному законодательству.

Предмет исследования – положения теории противодействия преступности сотрудников ОВД (полиции) на законодательном уровне и практика реализации соответствующих законодательных норм; законодательство зарубежных государств, международно-правовые и национальные уголовно-правовые и иные правовые меры в части противодействия преступности сотрудников ОВД (полиции); правовые факторы, детерминирующие совершение преступлений указанными лицами.

Целью исследования является системное изучение зарубежного и отечественного законодательства в области противодействия преступности сотрудников ОВД (полиции) и разработка на этой основе совокупности положений и мер по повышению эффективности такого противодействия.

Для достижения поставленной цели решены следующие **задачи**:

– рассмотрено законодательство о противодействии преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции) как объект криминологического исследования;

– проведен анализ международных стандартов о противодействии преступности сотрудников полиции;

– изучен зарубежный законодательный опыт противодействия преступности сотрудников полиции;

– проанализированы правовые аспекты прохождения службы как факторы преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции);

– исследованы правовые аспекты реализации полномочий как факторы преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции);

– рассмотрено правовое обеспечение контроля за деятельностью органов внутренних дел (полиции);

– сформулированы с учетом международных подходов и зарубежного опыта меры по совершенствованию противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел на законодательном уровне.

**Методологическая основа и методика исследования**. Методологическую основу диссертационного исследования составил общенаучный диалектический метод познания общественных явлений. Сравнительно-правовой метод применялся при изучении правового регулирования противодействия преступности сотрудников полиции в зарубежном законодательстве, а также на международном уровне. Системно-структурный анализ – при изучении взаимосвязи недостатков правового регулирования с преступным и иным правонарушающим поведением сотрудников ОВД. Получение эмпирического материала и работа с ним осуществлялись с помощью методов анкетирования сотрудников ОВД, анализа документов (материалов ведомственных проверок, приговоров судов о привлечении к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления в период нахождения на службе, иных материалов). Диссертант активно применял методы индукции, дедукции, анализа, синтеза, исторического анализа, формально-логический метод, что способствовало выявлению многочисленных правовых проблем противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел и формулированию основных направлений их решения.

**Теоретическая основа исследования**. При формулировании теоретических положений и практических рекомендаций диссертантом учитывались мнения отечественных и зарубежных специалистов в области криминологии, уголовного права и других юридических наук, а также различных отраслей знания (С.Г. Александров, А.И. Алексеев, Ю.М. Антонян, Н.С. Артемьев, В.П. Божьев, А.И. Бойко, А.И. Долгова, Э. Дюркгейм, Я.И. Гилинский, Ю.В. Голик, В.И. Горобцов, А.Я. Гришко, М.А. Громов, В.И. Зажицкий, С.И. Захарцев, А.В. Земскова, С.М. Зубарев, В.И. Игнатенко, П.А. Кабанов, И.И. Карпец, Ю.А. Кашуба, А.Г. Кибальник, И.Н. Клюковская, В.Н. Кудрявцев, Н.Ф. Кузнецова, C.Я. Лебедев, Н.А. Лопашенко, А.И. Лукашов, В.В. Лунеев, В.Д. Малков, Е.Г. Мартынчик, И.М. Мацкевич, Р.К. Мелекаев, С.Ф. Милюков, А.В. Наумов, В.В. Николюк, В.С. Овчинский, В.А. Плешаков, Э.Ф. Побегайло, Н.И. Полищук,  
Л.М. Прозументов, А.Л. Репецкая, О.В. Старков, Б.Б. Тангиев, А.А. Толкаченко, В.Д. Филимонов, А.П. Фильченко, К.В. Харабет, А.В. Шахматов, Дж. Ф. Шелли, Д.А. Шестаков, А.И. Шилов, Т.В. Шипунова, Н.А. Шулепов, Н.В. Щедрин,  
В.Е. Эминов и др.).

**Нормативную основу исследования** образуют нормативно-правовые акты различных уровней: международно-правовые акты; Конституция Российской Федерации; уголовное, уголовно-исполнительное, административное и иное законодательство России; уголовное и иное законодательство государств постсоветского пространства (Азербайджанской Республики, Латвийской Республики, Республики Армения, Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Республики Узбекистан, Украины, Эстонии и др.) и дальнего зарубежья (Великобритании, Израиля, КНР, Республики Сербия, США, Франции, ФРГ, Чехии и др.); ведомственные нормативные акты.

**Эмпирическую базу исследования** составили результаты выполненного соискателем анкетирования 416 сотрудников ОВД Астраханской области, Краснодарского края и Ростовской области, анализа 240 материалов ведомственных проверок, 72 материалов уголовных дел и приговоров судов о привлечении к уголовной ответственности лиц, совершивших преступления в период нахождения на службе в ОВД, 112 материалов прокурорских проверок в отношении сотрудников ОВД за 2009–2012 гг., отечественная и международная судебная практика, статистические, служебные, методические, информационные и аналитические обзоры.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что диссертант осуществил одно из первых исследований на монографическом уровне правового регулирования противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции) на примере отечественного и зарубежного законодательства как многоотраслевой проблемы, с учетом постепенности в развитии процесса формирования антисоциальной направленности их поведения.

Новизна содержится в выводах о коррупциогенности законодательства в области прохождения службы и регламентации правоохранительных полномочий сотрудников полиции; положениях диссертации, касающихся определения групп правовых факторов преступности сотрудников полиции; предложениях по повышению эффективности противодействия преступному поведению сотрудников полиции, заключающихся в конкретизации их правового статуса в процессе прохождения службы, их правоохранительных полномочий, взаимодействия с общественностью, по оптимизации правового регулирования полномочий контролирующих государственных органов в сфере выявления и реагирования на совершение преступлений и иных правонарушений сотрудниками ОВД (полиции), а также устранению обстоятельств, способствовавших их совершению; в результатах сравнительного анализа российского законодательства, международных документов и законодательства ряда зарубежных стран в области противодействия преступности сотрудников полиции.

**Основные положения, выносимые на защиту**:

1. Противодействие преступности сотрудников органов внутренних дел (полиции) правовыми средствами должно учитывать постепенность в развитии процесса формирования антисоциальной направленности поведения сотрудника ОВД (полиции): законопослушное – девиантное (служебно-девиантное) – делинквентное (в том числе служебно-делинквентное) и преступное поведение. Указанное противодействие играет ключевую роль именно на стадии формирования предпреступного поведения сотрудников полиции.
2. Российское законодательство в части предупреждения преступного поведения сотрудников полиции является коррупциогенным и не отвечает современным требованиям в области ранней профилактики преступлений. Необходимо выделить с учетом зарубежного опыта три группы правовых факторов преступности сотрудников ОВД (полиции), касающихся регламентации: прохождения ими службы; их полномочий при осуществлении правоохранительной деятельности; взаимоотношений с органами (организациями), контролирующими их деятельность. Их нейтрализация должна осуществляться в уголовном, уголовно-процессуальном и другом законодательстве «криминального» цикла; в административном и ином законодательстве, регулирующем различные аспекты предпреступного поведения сотрудников ОВД (полиции); в законодательстве, регламентирующем реализацию контролирующих полномочий в ОВД (что соответствует международным стандартам и зарубежному опыту, ориентированному на противодействие предпреступному поведению сотрудников полиции).
3. Усиление противодействия в части предпреступного поведения сотрудников органов внутренних дел должно охватывать:

– расширение перечня грубых нарушений служебной дисциплины сотрудников ОВД (полиции) за счет: отдачи незаконного приказа (распоряжения); нарушения правил несения службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; непринятия начальником мер по предупреждению или пресечению дисциплинарного проступка, совершенного подчиненным; непринятия начальником мер по привлечению к дисциплинарной ответственности подчиненного за совершение дисциплинарного проступка либо по устранению причин и условий, способствовавших его совершению, и т. д.;

– дифференциацию различных нарушений, например, проступка, порочащего честь сотрудника ОВД (полиции), и грубого нарушения служебной дисциплины; конфликта интересов по службе и коррупционных правонарушений, а также дисциплинарных нарушений и преступлений (при разглашении сведений, составляющих государственную тайну, и др.);

– совершенствование процедуры проведения служебных проверок (конкретизация оснований для ее обязательного проведения, перечня вопросов, требующих своего установления: мотивов нарушителя, обстоятельств, характеризующих его личность, обстоятельств, которые могут повлечь за собой его привлечение к административной или уголовной ответственности, обстоятельств, исключающих или смягчающих взыскание, и пр.).

1. Конкретизацию правоохранительных полномочий полиции целесообразно осуществлять, учитывая международные стандарты и зарубежное законодательство, посредством:

– исключения дублирования полномочий ОВД (полиции) с другими правоохранительными органами при расследовании преступлений (в частности, в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов);

– законодательного закрепления содержания оперативно-розыскных мероприятий;

– четкого определения полномочий сотрудников ОВД (полиции) при исполнении ими ряда уголовно-исполнительных функций (контроля за осужденными к лишению свободы, которым предоставлен выезд за пределы исправительных учреждений; осужденными к наказаниям, не связанным с лишением свободы; отдельными категориями лиц, освобожденных из мест лишения свободы).

1. Необходимо усиление правового регулирования полномочий контролирующих государственных органов для выявления преступлений и иных правонарушений сотрудников полиции, а также устранения причин и условий их совершения, посредством:

– укрепления полномочий органов прокуратуры при осуществлении надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия (путем реанимации ряда надзорных полномочий: отстранение следователя от дальнейшего производства расследования, отмена его незаконных или необоснованных постановлений и пр.);

– регламентации обязанности должностных лиц Следственного комитета вносить представления о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления сотрудником ОВД (полиции);

– закрепления обязанности суда выносить частное определение или постановление о принятии мер по устранению обстоятельств, способствовавших совершению преступления сотрудником ОВД (в том числе по устранению нарушений законности должностными лицами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность).

1. Расширение правового регулирования отдельных аспектов деятельности органов полиции в контексте оказания услуг обществу (что закреплено на международном уровне и реализуется за рубежом) должно сопровождаться усилением их взаимодействия с обществом. Требуется (с учетом зарубежного опыта) законодательное закрепление и расширение предмета общественного контроля (с отнесением к нему деятельности всех подразделений полиции, за исключением осуществляющих оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях), а также предоставление права субъектам общественного контроля требовать для проверки документы, относящиеся к предмету контроля.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в обосновании нового подхода к системному изменению законодательства в области предупреждения преступлений сотрудников ОВД (полиции) с учетом постепенности развития процесса формирования антисоциальной направленности их поведения и необходимости акцента на противодействии их предпреступному поведению. В диссертации содержится ряд новых решений проблем, имеющих значение для криминологии, уголовного и уголовно-исполнительного права, а также судебной, прокурорской, правозащитной и правоохранительной деятельности.

Положения диссертационного исследования обогащают научные знания относительно современного состояния отечественного законодательства о противодействии преступному и предпреступному поведению сотрудников органов внутренних дел, международных стандартов и зарубежного опыта противодействия преступности сотрудников полиции, правовых проблем прохождения службы и реализации полномочий как факторов преступности сотрудников ОВД, правовых аспектов деятельности государственных органов и негосударственных организаций, выявляющих преступления и иные правонарушения сотрудников ОВД, а также требующих устранения обстоятельств, способствовавших их совершению.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что в нем сформулированы рекомендации для органов внутренних дел (полиции), а также органов суда, прокуратуры и других государственных органов и негосударственных организаций, контролирующих их деятельность или содействующих ей. Результаты исследования могут быть учтены при дальнейшем совершенствовании уголовного, административного и иного законодательства в области противодействия преступности, стать основой для составления и реализации федеральных и региональных программ различных вопросов содействия деятельности органов внутренних дел, а также использоваться в практической деятельности государственных органов и негосударственных организаций в части противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел. Практическая значимость исследования определяется также возможностью применения его выводов и рекомендаций при разработке методических рекомендаций по вопросам противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел, при подготовке обзоров и разъяснений о практике противодействия преступности сотрудников органов внутренних дел, а также при подготовке монографий, учебников, лекций, учебных пособий и методических материалов для образовательных учреждений, в том числе заведений МВД России, в процессе преподавания дисциплин «Криминология», «Уголовное право», «Уголовно-исполнительное право», «Правоохранительные органы», системе переподготовки и повышения квалификации сотрудников правоохранительных органов, научно-исследовательской работе по дальнейшей разработке программ противодействия преступности.

**Апробация и внедрение результатов исследования**. Выводы диссертационного исследования получили апробацию в выступлениях соискателя на научно-практических мероприятиях: Всероссийской научно-практической конференции «Личность, право, власть в современной России: ключевые социально-экономические проблемы и пути их решения» (Армавир, 2010); Втором Всероссийском круглом столе «Антиобщественный образ жизни и преступность молодежи» (Ростов-на-Дону, 2012); научно-практическом семинаре «Обеспечение антикоррупционной безопасности учреждений и органов уголовно-исполнительной системы» (Рязань, 2012); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современного российского права» (Невинномысск, 2013); Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы современной юридической науки и практики» (Ростов-на-Дону, 2013); Третьем Всероссийском круглом столе «Антиобщественный образ жизни и преступность молодежи» (Ростов-на-Дону, 2013); научно-практическом семинаре «Обеспечение прав и свобод человека в деятельности органов внутренних дел», Рязань, 2013) и в опубликованных автором 13 статьях, в том числе трех – в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

Результаты проведенного исследования внедрены в учебный процесс Донского юридического института, Краснодарского государственного университета культуры и искусств, Краснодарского университета МВД России, Ростовского юридического института МВД России, а также в деятельность ГУМВД по Воронежской области, УМВД по Астраханской области, УМВД по Смоленской области, УВД по г. Армавиру Краснодарского края.

**Структура исследования**. Диссертация включает в себя введение, три главы, объединяющие в себе 5 параграфов, заключение, список использованной литературы, приложение.