Виноградова Валентина Сергеевна. Правовой статус полиции в современной России: теоретико-инструментальный и сравнительный анализ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Виноградова Валентина Сергеевна;[Место защиты: Кубанский государственный аграрный университет].- Краснодар, 2014.- 201 с.

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Правовой статус как юридическая категория 16**

1.1. Правовой статус: понятие, структура, виды 16

1.2. Правовой статус государственных органов 32

**ГЛАВА 2. Правовой статус полиции: понятие, эволюция, структура 46**

2.1. Эволюция правового статуса полиции 46

2.2. Современный правовой статус полиции: понятие и структура 67

2.3. Элементы правового статуса полиции 88

2.3.1. Обязанности и права полиции 88

2.3.2. Ответственность и иные ограничения в отношении полиции 115

**ГЛАВА 3. Пути усовершенствования правового статуса полиции: отечественный и зарубежный опыт 134**

Заключение 168

Библиография

## Правовой статус государственных органов

Предметом научных исследований традиционно выступает правовой статус личности (человека, индивида). Однако необходимо помнить о том, что статус — категория, характеризующая не только индивидуальных, но и коллективных субъектов права: им обладают юридические лица, государство, органы власти, общественные объединения, народ в целом и т.д. Так, в Конституции Российской Федерации термин «статус» употребляется в отношении не только отдельной личности, но и применительно к субъектам Федерации (например, «Статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом» (п. 5 ст. 66)).

Исторически сложилось, что именно правовой статус индивидов, а не их объединений стал изучаться в науке, а также получил законодательное урегулирование. Тем не менее, с течением времени был осознан тот факт, что правовой статус различных видов коллективных субъектов права нуждается в самостоятельном изучении. В последнее время в данном направлении достигнут существенный прогресс, в литературе появляется все больше работ, посвященных правовому статусу отдельных коллективных субъектов1.

Одним из наиболее распространенных видов коллективных субъектов выступают органы государственной власти, сама суть, природа и назначение которых требует детального урегулирования законодателем их правового статуса. Характеристика правового статуса данного вида субъектов невозможна без понимания образующего его «ядро» понятия государственной службы. Для российской правовой мысли характерна трактовка сущности государственной службы как некоего служения, исполнения государственного долга. Так, еще в XIX в. Н. Нелидов считал государственную службу деятельностью на пользу государства, осуществляемую индивидом ради достижения общественно важных целей по особому указанию, исходящему от вышестоящего субъекта либо непосредственно, либо через посредство другого лица1.

Сторонники данного подхода считают, что управленческий аппарат является орудием органов государственной власти, которые были избраны и контролируются со стороны народа2. Государственный гражданский служащий, согласно этой позиции, должен служить не человеку, не обществу, а государству в лице его органов, образованных путем выражения народом своего волеизъявления в результате выборов, либо иным законным способом3. Г.В. Атаманчук отметил, что «издавна в России под словом (термином, понятием) "служба" понималось отношение, связь, обязанность долга, верности, преданности, готовности исполнить дело, оказать услугу, защитить интересы»4. Существует и противоположный подход, согласно которому государственная служба трактуется как деятельность исключительно на профессиональной служебной основе по обеспечению полномочий других субъектов права5. А.В. Оболонский полагает, что необходимо пересмотреть «вековечную российскую традицию» превалирования государства и его интересов над обществом и его потребностями. Более того, государственная служба не должна быть тождественна службе «государевой», России необходимо прийти к истинно гражданской службе, означающий ответственность служащего перед обществом, которое фактически финансирует его деятельность1.

Специфическими особенностями государственной службы выступают:

1) Публичность, основанная на том, что государственная служба осуществляется в общественно значимых целях, для удовлетворения социальных потребностей и достижения общего блага.

2) Направленность на выполнение функций государства. На первый взгляд кажется, что функции государства реализуют не государственные служащие, а государственные органы, которые они образуют, однако, и в этом мы согласны с С.Е. Чановым, весьма существенный перечень государственных служащих обладает возможностью (и обязанностью одновременно) воплощать в жизнь функции государства. Впрочем, таким правом-обязанностью наделены далеко не все государственные служащие. Основной задачей деятельности достаточно большой части служащих является не непосредственная реализация функций государства, а обеспечение (в самых различных аспектах) деятельности другой ее части, которая как раз их занимается прямой реализацией государственных функций.

3) Внешневластный характер служебной деятельности, предопределяющий дозволенность государственным служащим самостоятельно осуществлять юридически значимые действия, а также принимать решения общеобязательного характера для неопределенного круга лиц (тем не менее, внешневластными полномочиями наделены не все государственные служащие.

## Современный правовой статус полиции: понятие и структура

С одной стороны, в научной литературе встречаются достаточно восторженные отзывы о новом законе. Так, по мнению В.В. Черникова, «он (закон) является поистине революционным шагом, положившим начало преобразованию, нужно честно признать, обюрократившейся милиции в полицию. Именно с даты вступления его в силу начинается отсчет, пишется биография новой российской полиции…»1. Его поддерживает С.П. Булавин: «Можно отметить, что Закон о полиции — без преувеличения эпохальное событие в развитии не только полицейского законодательства России, но и для всей ее правовой системы. Он имеет основополагающее значение для организации практической работы по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране собственности, обеспечению общественного порядка и безопасности в стране, отвечая на вопросы, кто это будет делать, на каких принципах, какими методами и при каких условиях»2.

С другой стороны, Закон «О полиции» как нормативный правовой акт, отражающий суть реформы органов внутренних дел, вызвал весьма критические суждения. «Это какая-то странная реформа, мало похожая на реформу… Кардинальные вопросы реформирования МВД там не решаются. Где сама концепция реформы: что реформировать, во имя чего и зачем?»3.

Мнение общественности склоняется к тому, что принятие Закона «О полиции» — это всего лишь «ловкий ход», позволяющий создать видимость реформирования МВД, однако избежать полноценной перестройки старого механизма. Встречаются довольно резкие высказывания, суть которых сводится к следующему: принятый Закон «О полиции» — это всего лишь «декларация о намерениях», пустая демагогия, «набор красивых слов», которая в действительности только развязывает руки полицейским и существенно увеличивает количество и их прав и полномочий4.

.Как отмечает первый заместитель председателя Комитета Госдумы по безопасности М. Гришанков, «принципиальных изменений в законе немного… в большей степени — это сохранение старой системы. Законопроект, который готовился в недрах МВД, отражает позицию самого МВД»1. Критически настроен и С.И. Балабкин: «Отсутствует решительность в проведении реформирования, цели и намерения которого сами по себе надлежащим образом не сформулированы и не взаимоувязаны) — властные структуры действуют, преимущественно реагируя на возмущение населения и пытаясь снизить значительные финансовые издержки по поддержанию функционирования системы МВД»2.

Основным в реформе МВД призвано стать достижение приемлемого для общества качества исполнения государством правоохранительной и, в частности, «полицейской» функции. При этом изменение статуса и порядка работы полиции должны быть не только провозглашены, но и реально выполняться.

Однако при всем многообразии точек зрения на суть и значимость рассматриваемого нормативного правового акта нельзя не признать, что Закон «О полиции» содержит ряд инновационных идей, воплощающих современные политические и законодательные реалии, которые предопределяют дальнейшее развитие статусного законодательства о правоохранительных органах и специальных службах.

Анализируя Закон «О полиции», можно увидеть, что нормы, устанавливающие узловые моменты правового статуса сотрудника полиции, сконцентрированы в главе 6. В этом заключается существенное отличие нового закона от Закона «О милиции», где положения, раскрывающие правовой статус сотрудника милиции, были рассредоточены по разным разделам.

Принципиально новыми по сравнению с Законом «О милиции» являются три статьи: ст. 27 «Основные обязанности сотрудника полиции», ст. 28 «Основные права сотрудника полиции» и ст. 29 «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции». Положения, закрепленные в этих статьях, образуют нормативную базу нового статуса сотрудника полиции. Как отмечают С.П. Булавин и В.В. Черников, в свое время их отсутствие в законе сильно затрудняло полноту и точность восприятия правового положения сотрудника милиции в системе государственной службы, порождало проблемы в правоприменении1. Изучение нормативных предписаний Закона «О полиции» позволяет сделать вывод, что практически все права и обязанности полиции наконец-то урегулированы официально, на уровне закона, причем достаточно подробно, более того, установлены четкие юридические предпосылки и условия их осуществления2.

Значимость Закона «О полиции» заключена не только в его содержании, но и в процедуре принятия. Закон «О полиции» стал первым нормативным правовым актом, вынесенным на обсуждение в масштабах всей страны. Проект Закона был размещен в Интернете и получил более 20000 откликов и замечаний. Процедура сетевого форума, а также количество граждан, принявших участие в обсуждении, обеспечили адекватное отражение общественного мнения относительно проекта, способствовали его легитимации и улучшению его качества в целом. По результатам дискуссий большинство статей законопроекта подверглись той или иной правке.

## Обязанности и права полиции

«Права и обязанности» можно с известной долей уверенности назвать одной из самых «популярных», «востребованных» юридических конструкций. Взаимоотношения данной пары понятий наиболее полно характеризуется термином «единство», означающим их взаимосвязь, взаимозависимость, взаимообусловленность и взаимодействие — другими словами, фактическую невозможность существования друг без друга. Универсальность рассматриваемого начала позволила возвести единство прав и обязанностей в ранг принципа права1.

Принцип единства прав и обязанностей является конституирующим для правового статуса полиции, на которую в полной мере распространяются все особенности, характеризующие статус органов исполнительной власти.

Особенность государственных органов и их должностных лиц как субъектов права заключается в слиянии их прав и обязанностей. Предоставленные им возможности по отношению к другим лицам (гражданам) одновременно выступают как долженствования (обязанности) перед государством и обществом. Эту особенность отмечает Д.Н. Бахрах, полагая, что само рассмотрение прав и обязанностей таких специальных субъектов, как государственные служащие, можно проводить только в их единстве, взаимной связи, взаимной обусловленности2.

Объяснение данному феномену можно найти в философии. Субъективное право заключает в своей сути понятие возможности, юридическая обязанность — понятие необходимости, также образующие логико-философскую пару. Стремление личности к максимально полному удовлетворению своих потребностей и интересов приходит в противоречие с фактом существования объективной необходимости. Это противоречие в свою очередь рождает диалектическое единство1. Возможность и необходимость не разделены между собой «высокой стеной»: первая, ограниченная строгими рамками, тем не менее содержит в себе определенные возможности2.

С позиции административного права, единство (в значении слияния) прав и обязанностей в сфере правоохранительной деятельности обусловлено тем, что должностные лица соответствующих государственных органов, осуществляют закрепленные за ними функции, что является их обязанностью, и несут за свои действия (бездействие) ответственность перед вышестоящими органами, государством и обществом3.

Однако тот факт, что права и обязанности полиции находятся в неразрывном единстве, вовсе не означает, что они одинаковы в своем законодательном закреплении. Равноправие субъектов права встречается далеко не всегда. Если рассматривать отношения граждан друг с другом, то здесь присутствует изначальное равенство в возможностях и гарантиях их реализации и защиты. Но если же анализировать отношения граждан и государства, то ситуация совершенно иная. При столкновении с государственными органами и должностными лицами индивид всегда оказывается более «слабым». Необходимость защиты прав человека в его отношениях с властными структурами предопределила установление особых принципов регулирования их деятельности. Основным среди них выступает «дозволено только то, что прямо разрешено».

Принцип, противоположный вышеназванному, а именно «дозволено все, что не запрещено», являющийся базовым в регулировании отношений равных по статусу субъектов (прежде всего граждан между собой), также С. 29. применим в некоторых ситуациях. Так, например, он вполне допустим во внутренних отношениях государственных органов и должностных лиц на горизонтальном уровне. Однако он не должен представлять угрозу правам и свободам граждан при их взаимодействии с правоохранительными органами.

Модель правового регулирования, по нашему мнению, должна быть следующей: при формировании общей нормы, закрепляющей компетенцию (полномочия) должностных лиц, т.е. цель деятельности и законные средства ее достижения, дается исчерпывающий перечень позиций, за рамками которого все остальное им запрещено. При отсутствии же перечня конкретных полномочий должен вступать в действие принцип «разрешено все, что находится в рамках поставленной цели и намеченных задач»1.

При закреплении в нормативных актах перечня полномочий государственных органов и их должностных лиц особенно соблюдение правил юридической техники, которыми выступают: четкость, ясность, логичность, исчерпывающий, но достаточный объем информации. И напротив, расплывчатость формулировок, запутанность в изложении мысли, непоследовательность, дублирование или же недостаточность информации чрезвычайно опасны в регулировании именно данных категорий отношений, поскольку создают возможность толкования норм в свою пользу и, соответственно, злоупотребления правами.

Так, закрепление задачи достигнуть определенную цель любыми путями может «камуфлировать» неоправданно широкий перечень прав, которые могут быть для этого использованы. Советская история знает такой пример, а именно в тридцатых годах прошлого века органы НКВД наделялись чрезвычайно объемными правомочиями по использованию самых различных средств для борьбы с «врагами народа»

## Ответственность и иные ограничения в отношении полиции

Дисциплинарная ответственность наступает за совершение дисциплинарных проступков (правонарушений) и заключается в наложении дисциплинарных взысканий.

Для освещения вопроса ограничений в отношении полиции первостепенное значение имеет анализ понятия «служебная дисциплина».

В начальной редакции Закона «О полиции» была специальная статья 39, посвященная вопросам служебной дисциплины в полиции. По сути, данная статья была отсылочной, поскольку ограничивалась только положением о том, что служебная дисциплина в полиции регулируется дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, утверждаемым Президентом Российской Федерации, что рассматривалось как недостаток Закона1.

Данная статья утратила силу в связи с принятием Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в который уже была включена самостоятельная седьмая глава «Служебная дисциплина в органах внутренних дел». Согласно ст. 49 данного закона, служебная дисциплина — соблюдение сотрудником органов внутренних дел установленных законодательством Российской Федерации, Присягой сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации, дисциплинарным уставом органов внутренних дел Российской Федерации, контрактом, приказами и распоряжениями руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, приказами и распоряжениями прямых и непосредственных руководителей (начальников) порядка и правил выполнения служебных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Понятие дисциплины и в законе, и в науке традиционно носит «негативный» оттенок — в том смысле, что ее рассмотрение, как правило, концентрируется на вопросах нарушения дисциплины и следующей за этим ответственности. Это вполне оправдано, поскольку соблюдение дисциплины — это нормальный ход вещей, другими словами, правило, в то время как ее нарушение — это нечто экстраординарное, т.е. исключение из правила.

Примечательно, что в Законе «О службе в органах внутренних дел РФ» служебная дисциплина помимо «классического» (т.е. «негативного») аспекта имеет и аспект позитивный — предполагается, что дисциплина может не только нарушаться, но и соблюдаться (причем, добросовестно и перевыполнением поставленных задач). Поэтому, согласно ч. 2 ст. 49 Закона, «в целях обеспечения и укрепления служебной дисциплины руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и уполномоченным руководителем к сотруднику органов внутренних дел могут применяться меры поощрения и на него могут налагаться дисциплинарные взыскания».

Закон различает простое и грубое нарушение служебной дисциплины. Если понятие первого раскрывается с теоретических позиций — через предлагаемое определение (перечисление признаков, наличие которых у деяния позволяет причислять его к дисциплинарным поступкам), то второго уже больше с практических — путем приведения исчерпывающего списка возможных грубых нарушений.

Итак, нарушением служебной дисциплины (дисциплинарным проступком) признается виновное действие (бездействие), выразившееся в нарушении сотрудником органов внутренних дел законодательства Российской Федерации, дисциплинарного устава органов внутренних дел

Российской Федерации, должностного регламента (должностной инструкции), правил внутреннего служебного распорядка федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения, либо в несоблюдении запретов и ограничений, связанных со службой в органах внутренних дел, и требований к служебному поведению, либо в неисполнении (ненадлежащем исполнении) обязательств, предусмотренных контрактом, служебных обязанностей, приказов и распоряжений прямых руководителей (начальников) и непосредственного руководителя (начальника) при выполнении основных обязанностей и реализации предоставленных прав.

Закон приводит исчерпывающий перечень грубых нарушений служебной дисциплины: несоблюдение сотрудником ограничений и запретов, установленных законодательством Российской Федерации; отсутствие сотрудника на службе в рабочее время без уважительных причин более четырех часов подряд; нахождение на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения. Отдельную группу среди них составляют действия общественная вредность (опасность) которых сама по себе очевидна настолько, что они могут быть признаны грубыми нарушениями служебной дисциплины только в том случае, если не влекут за собой уголовную, т.е. более строгую, ответственность (например, совершение сотрудником виновного действия (бездействия), повлекшего за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, возникновение угрозы жизни, здоровью людей, нарушение нормального функционирования органа МВД, причинение иного существенного вреда гражданам и организациям; утрата выданного оружия и патронов к нему вследствие небрежного хранения и др.