

**САРАТОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ  
ИМ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО  
- НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ**

*На правах рукописи*

Густова Лидия Вячеславовна

**Организационные и правовые основы функционирования полиции  
России, Великобритании и США: сравнительно-правовое исследование**

*Специальность: 12.00.14: административное право;  
административный процесс*

Диссертация на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

**Научный руководитель:**

доктор юридических наук,  
профессор,

*Чаннов Сергей Евгеньевич*

**САРАТОВ 2015**

## СОДЕРЖАНИЕ:

|   |            |
|---|------------|
| <b>ВВЕДЕНИЕ .....</b>   | <b>3</b>   |
| <b>Глава 1. Теоретико-методологические основы организации и деятельности полиции как правоохранительного органа в России, Великобритании и США.....</b> | <b>18</b>  |
| <b>1.1. Историко-правовой генезис полиции в России, Великобритании и США.....</b>   | <b>18</b>  |
| <b>1.2. Полиция в Российской Федерации, Великобритании и США в современный период: возможности децентрализации.....</b>                                 | <b>40</b>  |
| <b>1.3. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США.....</b>   | <b>77</b>  |
| <br>  |            |
| <b>Глава 2. Служба в полиции как вид правоохранительной службы: опыт России, Великобритании и США .....</b>   | <b>94</b>  |
| <b>2.1. Поступление на службу в полицию.....</b>  | <b>94</b>  |
| <b>2.2. Прохождение службы в полиции.....</b>   | <b>118</b> |
| <b>2.3. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции в деятельности сотрудников полиции: проблемы и перспективы.....</b>                | <b>143</b> |
| <b>2.4. Некоторые вопросы прекращения государственно-служебных отношений в полиции России, Великобритании и США .....</b>                               | <b>167</b> |
| <br>  |            |
| <b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....</b>  | <b>188</b> |
| <b>БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....</b>  | <b>198</b> |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Полиция – один из древнейших и неотъемлемых атрибутов любого государства. Российская полиция была возрождена в 2011 году – с принятием Федерального закона «О полиции»<sup>1</sup> – после более чем девяти десятилетий существования под названием «милиция». Проведенная реформа, однако, 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»<sup>2</sup> (далее в диссертации – Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»), а также целый ряд подзаконных актов. С принятием Федерального закона «О полиции» завершилась эпоха милицейского законодательства, основанного на тотальном контроле за обществом, сформировавшемся еще в советский период. 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 повышение престижности службы в полиции; проведена переаттестация сотрудников и др.<sup>3</sup>

Вместе с тем, пока еще сложно говорить о том, что организация деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение российской полиции полностью отвечают современным требованиям демократического правового государства. К сожалению, для российской полиции до сих пор характерны невысокая эффективность деятельности, коррумпированность, сла-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

<sup>3</sup> Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. и др. Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / М.: Проспект, 2012.

бо налаженное взаимодействие с гражданами и т.д. Неудивительно, что по данным на 2013 год согласно данным аналитического центра Левады в Москве лишь 1% респондентов ответили, что они доверяют полиции. В целом этот показатель по России колеблется в пределах 25%. Для сравнения: правоохранительным органам в США доверяют 66-70% населения. Для Западной Европы этот показатель равен 61%<sup>1</sup>.

Все это требует, на наш взгляд, продолжения осуществления мероприятий, направленных на модернизацию российской полиции. При этом, как представляется, следует уделять большое внимание изучению зарубежного опыта функционирования полицейских структур, в особенности тех стран, где полиция имеет давнюю историю и пользуется заслуженной высокой репутацией, в частности, Великобритании и США. Расширяя свои знания о деятельности полиции в этих государствах, можно лучше разобраться и в проблемах функционирования полиции в Российской Федерации, на основе чего выработать более эффективные меры по ее совершенствованию.

Особенно полезным и актуальным нам видится изучение опыта функционирования полиции Великобритании. Связано это с тем, что в данной стране недавно – в 2002-2014 гг. – также была проведена поэтапная реформа полиции, которая во многом способствовала повышению авторитета статуса полицейского данной страны. Нельзя, при этом, не отметить, что британских полицейских считают одними из лучших в мире.

На схожих с британскими подходах строится и организация полиции США, в которых должность полицейского уже много лет традиционно входит в перечень 10-ти самых престижных профессий, а сама полиция известна не только высокой эффективностью, но и одним из самых низких в мире уровнем коррупции.

И хотя полицейские структуры Великобритании и США имеют существенные отличия от соответствующих им отечественных и действуют в несколько других реалиях, представляется, что объективные предпосылки для конст-

---

<sup>1</sup> <http://www.8prav.ru/index.php?id=79>

руктивного осмысления и творческого применения их опыта в нашей стране существуют.

Все это обуславливает актуальность выбранной темы диссертационного исследования.

**Научная задача диссертационного исследования** – на основе анализа отечественного и зарубежного опыта организации и функционирования органов полиции сформулировать конкретные предложения по совершенствованию законодательства в этой сфере в Российской Федерации.

**Цели и задачи исследования.** Целью исследования является разработка теоретической концепции административно-правового регулирования организации и функционирования органов полиции с учетом опыта других государств, в частности, Великобритании и США, разработка научных положений и практических рекомендаций по совершенствованию действующего отечественного законодательства. Постановка цели определила возникновение конкретных задач, решение которых и составило содержание данной работы:

- изучение исторических основ и предпосылок становления полицейских структур в России, Великобритании и США;

- анализ современной системы организации полиции в России, Великобритании и США, рассмотрение возможностей использования зарубежного опыта децентрализации правоохранительных структур в нашей стране;

- рассмотрение оснований и процедур замещения должностей полиции в России, Великобритании и США;

- изучение правовых основ прохождения службы в полиции и увольнения из полиции России, Великобритании и США;

- анализ основных административно-правовых способов и механизмов противодействия коррупции в полиции России, Великобритании и США, выявление направлений совершенствования российского законодательства, рассмотрение возможностей использования опыта Великобритании и США в этой сфере.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, склады-

вающиеся и развивающиеся в процессе организации и функционирования полиции России, Великобритании и США.

**Предметом исследования** являются закономерности правового регулирования организации и функционирования полиции как структуры управления России, Великобритании и США.

**Степень научной разработанности темы** характеризуется определенным количеством научных трудов по ней, имеющих важное методологическое значение.

Вопросы организации и функционирования отечественной полиции (милиции), а также прохождения полицейской службы неоднократно становились предметом изучения многих исследователей. В первую очередь здесь можно назвать труды таких специалистов как: Адушкин Ю.С., Аникин С.Б., Белявский Н.Н., Бережкова Н.Ф., Бобров А.М., Бобырев В.В., Булавин С.П., Василенко Г.Н., Воронов А.М., Гончаров И.В., Дерюжинский В.Ф., Дубровин А.К., Дугенец А.С., Ивановский В.В., Кваша Л.Ф., Кондрашов Б.П., Кононов А.А., Конин Н.М., Макаров А.А., Манохин В.М., Матвеев С.П., Мильшин Ю.Н., Плешаков А.М., Сергун П.П., Соколов А.Ю., Соловей Ю.П., Тарасов И.Т., Чаннов С.Е., Черников В.В., Чупилкин Ю.Б., Чурилов Ю., Яковлева С.Е. и др.

К изучению зарубежного опыта организации и деятельности полицейских структур, и, в частности, Великобритании и США также обращались многие исследователи, в частности: Бельсон Я.М., Быков А.В., Гравина А.А., Губанов А.В., Ежевский Д.О., Занина Т.М., Киселев А.К., Кислухин В.А., Колодкин Л.М., Колчеманов Д.Н., Костенников М.В., Крылов Б.С., Кузнецов А.П., Куракин А.В., Мирнова Л.И., Морозова И.С., Невский С.А., Чупров В.М., Шалягин Д.Д. и др.

Среди диссертационных исследований непосредственно посвященных изучению организации и функционирования отечественной полиции (милиции), а также прохождения полицейской службы можно назвать такие работы как: Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовые аспекты. Автореф. дис. ... канд. юрид.

наук. М., 2003; Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2002.

Эти исследования составили существенную теоретико-методологическую базу, используемую в работе. Однако, все они были подготовлены до принятия новейшего законодательства в рассматриваемой сфере, в частности федеральных законов «О полиции» и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Кроме того, в некоторых диссертационных исследованиях, подготовленных ранее, в большей или меньшей степени рассматривались вопросы организации полиции зарубежных стран, в том числе, Великобритании и США. Здесь, можно выделить следующие диссертационные исследования: Бобырев В.В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002; Васильев Д.В. Концепции организации деятельности полиции и возможность их использования в отечественной практике. На некоторых стран Западной Европы. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005; Кацуба Ю.И. Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012; Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2004; Шалягин Д.Д. Полиция США: организационные и правовые основы деятельности. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

В то же время сравнительный анализ организации и функционирования полиции России, Великобритании и США, ранее в рамках диссертационных исследований в нашей стране не проводился.

**Методологическую основу диссертационного исследования** составили различные методы научного познания.

Общенаучный *диалектический метод* дал возможность рассмотреть административно-правовое регулирование организации и функционирования полиции России, Великобритании и США с точки зрения вариативности его осу-

ществления, обосновать достоинства и недостатки различных подходов к решению данного вопроса.

Методы *формальной логики*: описание, сравнение, классификация, анализ и синтез, а также другие – позволили охарактеризовать административно-правовое регулирование организации и функционирования полиции России, Великобритании и США. Кроме того, благодаря использованию данных методов научного познания в работе удалось провести исследование действующего законодательства, выявить ряд дефектов нормативного регулирования и сделать предложения по их устранению.

*Сравнительный метод* использовался в работе при сопоставлении различных подходов к организации полиции в России, Великобритании и США, а также при изучении исторического опыта деятельности полиции в этих странах.

Применение указанных методов позволило исследовать объекты во взаимосвязях и взаимозависимостях, выявить определенные тенденции, сделать обобщения и выводы.

**Теоретическая основа диссертационного исследования** представлена современными достижениями науки административного права. Кроме того, в работе использованы результаты исследований в области общей теории права, конституционного права, уголовного права, иных отраслей российского права.

Диссертация представляет собой первое в науке административного права комплексное, логически завершённое монографическое исследование, посвящённое сравнительно-правовому анализу организации полиции в России, Великобритании и США, а также изучению возможностей использования опыта указанных стран в Российской Федерации.

**Нормативную базу** исследования составили международно-правовые нормы, Конституция Российской Федерации, федеральные, региональные и муниципальные нормативные правовые акты, законодательные и подзаконные нормативные акты Великобритании, США и отдельных входящих в их состав территорий.



**Эмпирическую базу** исследования составили постановления Конституционного Суда РФ, решения судебных органов России, Великобритании и США, статистические данные.

**Научная новизна** обусловлена предметом и целью диссертационного исследования и определяется использованием новых идей и тенденций в сфере административно-правового регулирования организации и функционирования полиции России, Великобритании и США, а также выводами и предложениями, сделанными в ходе исследования и направленными на дальнейшее совершенствование действующего законодательства в указанной сфере.

В результате проведенного исследования на защиту выносятся следующие новые или содержащие элементы новизны положения:

1. В диссертации обоснован вывод о том, что децентрализация полицейской деятельности, характерная для Великобритании и США, имеет определенные преимущества по сравнению с полностью централизованной полицией, которая существует в настоящее время в России.

Проведенный в диссертации анализ опыта функционирования полиции Великобритании и США позволяет доказать, что преимущества децентрализации полиции производны от децентрализации системы государственного управления в целом и заключаются в том, что:

- децентрализованная полиция в большей степени, чем централизованная, позволяет учесть национальные, культурные, религиозные и другие особенности отдельных проживающих в стране общностей, что позволяет использовать наиболее подходящие для них публично-властные механизмы. Это видится особенно важным для такой большой по территории и многонациональной страны как Российская Федерация;

- децентрализации полиции дает возможность осуществлять реальную обратную связь между государством и населением, что, с одной стороны позволяет властным структурам более оперативно и адекватно реагировать на потребности общества, с другой – повышает доверие последнего к представителям власти;

- децентрализация полицейских и иных правоохранительных структур способствует укреплению муниципальной власти в целом, обеспечивает реальное функционирование местного самоуправления и вовлеченность в него местного населения;

- создание децентрализованных полицейских структур с реальным вовлечением в них местного населения препятствует нарастанию сепаратистских тенденций в тех регионах страны, где они имеют место.

- реальный опыт функционирования децентрализованной полиции в Великобритании и США свидетельствует о том, что, в конечном счете, распределение затрат на полицейские силы между центральным правительством и местными властями способствует экономии финансовых ресурсов, что особенно важно в период экономического кризиса.

2. Доказано, что на современном этапе развития Российской Федерации оптимальным является не децентрализация собственно полиции, а децентрализация полицейской деятельности, которая может быть достигнута путем создания муниципальных органов охраны правопорядка (муниципальной милиции). При этом, законодательство о муниципальной милиции должно основываться на следующих принципиальных положениях:

- муниципальная милиция должна иметь статус органа местного самоуправления, создаваемого на муниципальном и окружном уровнях. При этом, глава муниципальной милиции должен избираться непосредственно населением, как это, например, предусмотрено в местной полиции США;

- полномочия муниципальной милиции не должны дублировать полномочия федеральной полиции, а дополнять их. В связи с этим к направлению деятельности муниципальной милиции можно было бы отнести охрану общественного порядка (в частности, путем патрулирования улиц, деятельности участковых); обеспечение безопасности граждан в публичных местах; первичное реагирование на обращения граждан о совершении преступлений и правонарушений (с передачей материалов для расследования полиции либо других правоохранительным органам в рамках их компетенции); осуществление мер, на-

правленных на профилактику совершения противоправных действий;

- полномочия муниципальной милиции могут дополняться в конкретных муниципальных образованиях путем использования механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;

- финансирование муниципальной милиции должно осуществляться за счет средств местного бюджета с частичной компенсацией затрат из федерального.

3. В диссертации на основе анализа опыта функционирования института «специальных констеблей», выполняющих обязанности по оказанию содействия констеблям регулярной полиции в Великобритании и «помощников полиции» (Auxiliary Police Officers) в США обоснован вывод о высокой эффективности создания на местном уровне добровольных структур, оказывающих содействие регулярным полицейским формированиям в реализации функций последних.

В связи с этим предложено распространить положения Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» и на сотрудничество граждан с муниципальной милицией. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включив оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин в вопросы местного значения муниципальных районов, а не поселений. Оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин следует отнести не к вопросам местного значения поселений, а к их правам (ст. 14.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это позволит поселениям участвовать в поддержке народных дружин и добровольных помощников как полиции, так и муниципальной районной милиции, однако лишь в тех случаях, когда у поселения имеются для этого свободные финансовые ресурсы.

4. В диссертации доказано, что существующая ситуация отбора кадров на замещение должностей в органах полиции в России не отвечает требованиям современного демократического государства, не способствует отбору действительно лучших кандидатов и реализации права граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе. Связано это с тем, что конкурсный порядок замещения должностей в настоящее время является редким исключением в органах полиции РФ. Между тем, конкурс является самым объективным способом выбора из числа претендентов лиц, наиболее достойных и в наибольшей степени способных к осуществлению определенного вида профессиональной деятельности, тем более такого важного и ответственного как полицейская служба. Именно конкурс является приоритетным способом замещения должностей в полиции в странах Западной Европы.

В связи с этим обоснован вывод о том, что в настоящее время с учетом существенного повышения размеров денежного содержания сотрудников полиции и общего повышения престижности полицейской службы, конкурс должен стать приоритетным способом замещения должностей в полиции. Реализация данного предложения не потребует изменений действующего законодательства о службе в органах внутренних дел и в полиции, поскольку оно и в настоящее время предусматривает конкурсный порядок замещения некоторых должностей, не устанавливая лишь его приоритет перед внеконкурсным. Следует лишь принципиально пересмотреть подход к определению перечня должностей, замещаемых по конкурсу, устанавливаемых приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (в настоящее время это Приказ МВД России от 29.03.2013 г. № 174), включив в него большую часть должностей в органах внутренних дел.

Исключениями могут быть случаи замещения должностей рядового состава полиции, а также некоторых категорий узких специалистов; сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и т.п., обусловленные либо требованием наличия специальных знаний и умений (доступных относи-

тельно узкому кругу лиц), либо спецификой осуществления правоохранительной деятельности.

5. В диссертации отмечено наличие пробела в отечественном законодательстве, касающегося прохождения специальных психофизиологических исследований (обследований) и тестирования при поступлении на службу в полицию.

Как действующее законодательство о службе в органах внутренних, так и подзаконные акты в этой сфере не предусматривают обязательность проведения обследований именно на полиграфе, что представляется объективно необходимым. В результате даже при наличии необходимой технической базы нельзя исключать ситуации, когда должностные лица, ответственные за соблюдение процедур приема на службу в полицию, из каких либо личных интересов не будут такое обследование проводить.

Кроме того, неполной видится формулировка ч. 5 ст. 17 и ч. 4 ст. 19 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», согласно которым психофизиологические исследования (обследования) проводятся исключительно с целью выявления потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами. Вполне очевидно, что проверка на полиграфе может служить для выяснения и иных фактов, делающих нежелательным (либо невозможным) поступление лица на службу в полицию.

Все это требует разработки и принятия нормативного акта, регулирующего основания и порядок проверки на полиграфе при поступлении на службу в полицию; права и обязанности проверяемого лица; требования к лицу, проводящему проверку; примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки; примерный перечень тем, спрашивать о которых запрещено и т.п. Образцом в данном случае могли бы быть нормативные акты США, проанализированные в диссертации.

6. В диссертации доказано, что действующая редакция Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» неверно оп-

ределяет стороны контракта, заключаемого с сотрудниками органов внутренних дел. Первопричина повторяющихся законодательных ошибок лежит в плоскости упорного нежелания авторов законодательных актов выполнить требования Федерального закона «О системе государственной службе Российской Федерации» и назвать стороной контракта, заключаемого с государственным служащим, непосредственно государство (как это и принято в мировой практике).

В связи со всем вышесказанным доказана необходимость внесения изменений в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», изложив ее в следующей редакции: «контракт – это соглашение между Российской Федерацией в лице ее представителя (руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя) и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон».

7. В диссертации обоснована необходимость при сохранении в целом существующего порядка присвоения специальных званий сотрудникам полиции, использования опыта Великобритании в этой сфере. Целесообразным выглядит использование процедур проверки их знаний и навыков (например, в форме квалификационных экзаменов), обязательности перед повышением в звании прохождения внеочередных курсов повышения квалификации и т.п. При этом, невыполнение кандидатом указанных требований (не сдача экзамена, отрицательные результаты аттестации по итогам прохождения повышения квалификации и др.) должно быть основанием для отказа в повышении в звании с возможностью повторно вернуться к данному вопросу через несколько лет.

Все это способствовало бы не только более тщательному отбору кандидатов на повышение в звании сотрудника полиции, но и повышению престижа этого звания, поскольку получение его требовало бы от кандидата серьезных усилий и демонстрации своего профессионального уровня.

8. На основе анализа законодательства практики Великобритании и США, сделан вывод о том, что одним из условий, сдерживающих распространение коррупции в полицейских системах, является обязательство сотрудников полиции сообщать ставшую известной информацию о фактах противоправной деятельности своих коллег.

В связи с этим в диссертации предложено внести изменения в п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции» и в п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», сформулировав их таким образом, чтобы они обязывали сотрудников полиции информировать свое непосредственное руководство и (или) правоохранительные органы обо всех ставших известными им фактах склонения сотрудников ОВД к совершению коррупционных правонарушений, о каком бы сотруднике не шла речь.

9. Анализ норм Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» о ротации сотрудников ОВД показал, что он содержит целый ряд неоправданно широких возможностей должностных лиц принимать решения, руководствуясь исключительно своим личным усмотрением.

В связи с этим доказана необходимость совершенствования законодательства о ротации в органах внутренних дел России. Следует, во-первых, по примеру Великобритании и США предусмотреть ротацию не только руководителей, но и лиц, замещающих иные должности, по крайней мере, те из них, которые являются потенциально наиболее коррупциогенными. Во-вторых, необходимо сделать ротацию полицейских после нахождения на должности определенный период обязательный (как это сделано в законодательстве о государственной гражданской службе). В-третьих, требуется указать в законе исчерпывающий перечень уважительных причин отказа сотрудника ОВД от перевода на другую должность в порядке ротации и императивно установить последствия такого отказа.

10. В диссертации обоснована нецелесообразность используемого в отечественном законодательстве подхода, согласно которому работа сотрудников

органов внутренних дел по совместительству не допускается, за исключением преподавательской, научной и иной творческой деятельности, которая не приводит к возникновению конфликта интересов и не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел.

Между тем в мировой практике работа сотрудников полиции по совместительству в принципе считается допустимой, особенно в сфере обеспечения безопасности граждан и коммерческих структур. В связи с этим доказано, что вместо общего запрета сотрудникам полиции работать по совместительству следует предоставить им право на такую работу, если при этом не возникает конфликт интересов, сформулировав, вместе с тем, перечень видов деятельности, которыми они заниматься не могут в силу специфики реализуемых ими правоохранительных функций.

11. В диссертации доказано, что законодательство о службе в органах внутренних дел и о полиции нуждается в определенных изменениях в части, касающейся увольнения сотрудников. Так, следует внести изменения в ч. 1 ст. 82.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», дополнив ее таким основанием увольнения из органов как получение сотрудником ОВД в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Напротив, из этой части должен быть исключен п. 2, обязывающий уволить сотрудника ОВД в случае непредставления им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. В таком случае при совершении подобного правонарушения, оно будет рассматриваться, исходя из ст. 50.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» как несоблюдение сотрудником органов внутренних



дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции с возможностью для руководителя уволить провинившегося сотрудника или применить к нему иную меру дисциплинарного взыскания в зависимости об обстоятельств дела.

**Теоретическая значимость работы** заключается в том, что она является самостоятельным научным исследованием, содержащиеся в работе выводы и положения имеют общетеоретическое значение для науки административного права. Полученные выводы и обобщения, по мнению автора, будут способствовать развитию административного права в части, касающейся административно-правовых основ организации и функционирования российской полиции.

Содержащиеся в работе теоретические выводы могут быть использованы для разработки учебных и учебно-методических пособий, проведения лекций и семинарских занятий по дисциплинам «Административное право», «Правоохранительные органы», «Служебное право» и др.

Практическая значимость работы состоит в разработке конкретных предложений и рекомендаций, направленных как на изменение правовых основ организации и функционирования российской полиции, так и на совершенствование существующей правоприменительной практики.

**Апробация результатов исследования.** Диссертационное исследование обсуждалось на заседаниях кафедры таможенного, административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г.Чернышевского».

Отдельные положения диссертационного исследования были представлены на научно-практических конференциях, проходивших в гг. Саратове, Кирове, Краснодаре, а также отражены в 10 научных статьях, в том числе в пяти, опубликованных в журналах, входящих в перечень ВАК Минобрнауки.

**Структура работы.** Диссертационная работа состоит из введения, двух глав, состоящих из шести параграфов, заключения и библиографии.

# **Глава 1. Теоретико-методологические основы организации и деятельности полиции как правоохранительного органа в России, Великобритании и США**

## **1.1. Историко-правовой генезис полиции в России, Великобритании и США**

Рассматривая организацию полиции в Российской Федерации в современный период, с учетом опыта таких высокоразвитых стран как Великобритания и США, представляется, прежде всего, необходимым обратиться к истории становления полиции и полицейской деятельности во всех этих странах. Здесь надо отметить, что современная зарубежная теория и практика полицейской деятельности широко ориентируется на национально-исторические традиции, воплощенные в конкретных правовых актах. Об этом свидетельствует, в том числе, и практика сохранения исторических названий полицейских органов ряда стран, повышающая их престиж: Скотланд-Ярд в Великобритании, институт Шерифа в США, Королевская конная полиция в Канаде<sup>1</sup>.

Важным изучение истории становления полиции представляется и в отношении нашей страны, так как в СССР и России в течении долгого времени полиции как таковой не существовало и она была заменена органами милиции. В силу этого представляется необходимым определить: в чем заключается суть полицейской деятельности и какими структурами – полицией, милицией, добровольными дружинами и т.п. – она может быть осуществлена наиболее успешно. А для этого важно понимать генезис полиции не только в России, но и в тех государствах, в которых она возникла в более ранний период.

Приступая к изучению данных вопросов, прежде всего, отметим, что, как известно, основная функция государства заключается в обеспечении целостности общества, создании необходимых условий для его нормального развития.

---

<sup>1</sup> Илларионов В.П. А начиналось с "Устава благочиния" // Милиция. 2000. № 7. С. 51.

Охрана государственного и общественного строя - его важнейшая задача. Органом, непосредственно выполняющим эту функцию, является полиция<sup>1</sup>.

В научный и общеупотребительный оборот термин "полиция" ввел древнегреческий философ, ученый-энциклопедист Аристотель (384 - 322 гг. до н.э.). В этот период и в последующие века термин «полиция» совпадал по своему значению с государственной деятельностью («policing»). Как отмечал Ф. Энгельс в Древних Афинах "публичная власть первоначально существовала только в качестве полиции, которая так же стара, как государство"<sup>2</sup>.

В то же время в Средние Века в отдельных государствах Европы слово «police» стало приобретать несколько иное значение. В частности, в ранних германских документах «gute Polizei» означало порядок (Нюрнбергский указ 1492 года), в целом же являлось синонимом хорошего состояния, общественного благополучия.

Только с конца XVI в. его начали употреблять во Франции в несколько ином смысле: под французским термином police, policite и немецким polizei стали мало-помалу разуметь совокупность различных элементов общественного порядка, общественное благополучие, а также правительственную деятельность, направленную к обеспечению его<sup>3</sup>. В Западной Европе в XVIII в. на полицию возлагались заботы о школах, о народном продовольствии, о призрении бедных и взыскании податных сборов и т.д. Дело доходило до того, что полицию порой было трудно как-то отличить от управления вообще<sup>4</sup>. Как отмечал в связи с этим В.Ф. Дерюжинский, термином "полиция" в этот период обозначалась вся совокупность дел светского управления в отличие от дел церковных, т.е. реализация полицейской функции не относилась к ведению специальных субъектов<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Закиматова А.Ю. Правовое регулирование службы в органах полиции Российской империи: Дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 13.

<sup>2</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 21. С. 118

<sup>3</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: Пособие для студентов. СПб., 1903. С. 3

<sup>4</sup> Колонтаевская И.Ф. Происхождение полиции как органа обеспечения правопорядка и общественной безопасности // Адвокатская практика. 2006. № 4.

<sup>5</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 4-е изд. Пг., 1917. С. 5.

Соответственно и это время понимание полицейской деятельности было гораздо шире, чем в современный период. В связи с этим Н.Н. Белявский писал, что долгое время словом полиция, полицейская деятельность обозначали все формы, в которые выливается вторжение правительства в частную или общественную жизнь<sup>1</sup>.

Однако со временем в Европе функции полиции стали сужаться. От понятия «полиция» отделились самостоятельные понятия законодательство, государственное управление, юстиция - и уже с начала XIX в слово «полиция» и в западноевропейских государствах, и в России приобретает свое современное значение<sup>2</sup>.

В настоящее время в отечественной правовой науке под полицейской деятельностью в узком смысле обычно понимается определенная деятельность, направленная на обеспечение соблюдения установленных норм гражданами и организациями путем применения в случае необходимости мер административного принуждения и административной ответственности в целях охраны общественного порядка<sup>3</sup>. Отсюда и современное понимание полицейского права как организационно-правовой основы становления и функционирования государства как управителя общественной жизнью, которое воспроизводится государством для обеспечения всеобъемлющего контроля над общественными отношениями во всех их формах<sup>4</sup>.

Все вышеприведенное касается понимания полиции как определенной систематизированной управленческой деятельности. В то же время полиция – это и орган (или система органов), который эту деятельность осуществляет. «Под ней понимается система особых государственных органов надзора и при-

---

<sup>1</sup> Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций (вместо литографических записок). 3-е изд., доп. Пг., 1915. С. 102.

<sup>2</sup> Закиматова А.Ю. Правовое регулирование службы в органах полиции Российской империи: Дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2006. С. 13.

<sup>3</sup> Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. N 12. С. 61.

<sup>4</sup> См.: Малахов В.П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2. С. 86.

нуждения, а также внутреннего назначения, охраняющих общественный порядок и осуществляющих борьбу с преступностью»<sup>1</sup>.

Полиция, как орган, обеспечивающий защиту правопорядка и исполнение закона, появилась в Древнем Риме. Римская империя достигла больших высот в развитии закона, и эта система сохранялась до распада империи и влияние её чувствовалось еще на протяжении Средних веков. С начала V века н.э. полицейские функции в Европе стали возлагаться на наместников и местных вельмож.

Так, например, в Англии в Средние Века полицейские обязанности исполнялись местной знатью или их личной охраной. Каждый домовладелец давал клятву содействовать розыску и наказанию преступников и обязан был год отслужить в качестве констебля<sup>2</sup>. Поскольку должность констебля была не оплачиваемой, она не пользовалась популярностью, и к середине XVI века обеспеченные граждане стали нанимать себе оплачиваемых заместителей, чтобы не исполнять эту работу самим. Так, впервые в полицейской деятельности появились признаки профессионализма (обеспечение правопорядка как профессия), хотя, конечно, это не была полиция в современном смысле этого слова.

Если говорить о полиции, как о профессиональной организации, то большинство зарубежных исследователей ее относят рождение к концу XVII в. как раз в той же Англии и практически одновременно во Франции<sup>3</sup>. В 1663 году в Лондоне была введена должность сторожа (её обычно занимали старики, которые не могли найти другой работы) для охраны улиц в ночное время. До конца XVIII века эти сторожа вместе с констеблями оставались единственными полицейскими силами города.

Характерной чертой становления полиции в Великобритании является ее изначально децентрализованный характер. Упомянутые выше констебли назна-

---

<sup>1</sup> Колонтаевская И.Ф. Происхождение полиции как органа обеспечения правопорядка и общественной безопасности // Адвокатская практика. 2006. № 4.

<sup>2</sup> Крылов Б.С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности. М., 1974. С. 6.

<sup>3</sup> Tremblay J.-N. Le metier de policier et le management. Presses Universite Laval, 1997. P. 5.

чались местными судами, существовавшими в рассматриваемый период в Англии и Уэльсе.

В Лондоне полиция в самоуправляющихся частях города создавалась муниципальными, а иногда даже приходскими властями. Созданные таким образом полицейские отряды действовали исключительно под полным контролем этих местных властей<sup>1</sup>.

Отсутствие единого управления на общегосударственном уровне и в целом во многом «общественный» характер полиции принципиально отличает историю становления британской полиции от континентальной. Причина такого положения, как отмечает О.А. Мартыненко, в совершенно специфическом отношении «британцев к соблюдению своих гражданских свобод, в силу чего любой вид полицейского надзора усматривался и усматривается ими до сих пор как угроза гражданским свободам»<sup>2</sup>

«И только волна преступности, захлестнувшая Лондон в 30-х гг. XIX в., послужила, по мнению Ю. Торнвальда, отправной точкой создания Скотланд-Ярда»<sup>3</sup>. Сами английские исследователи, впрочем, основную причину создания по настоящему профессиональной и в большей степени централизованной полиции видят во все усиливающемся страхе «правительства и имущих классов перед ростом организованного рабочего движения в новых промышленных центрах, перед упорной борьбой, которую рабочий класс вел с предпринимателями, судьями и правительством за элементарнейшие профсоюзные и политические права»<sup>4</sup>. Представляется, что побудительной силой к созданию английской полиции послужила не одна, и не две, а целый комплекс причин. Не только рост преступности и активности рабочего движения, но и сами процессы реформирования британского государства, превращения его в крупнейшую колониальную империю требовали формирования централизованного органа, упол-

---

<sup>1</sup> Chandler J.A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 21, 25, 32.

<sup>2</sup> Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005.

<sup>3</sup> Торнвальд Ю. Век криминалистики: Пер. с нем. 3-е изд. М., 1991. С. 56.

<sup>4</sup> Харвей Д., Худ К. Британское государство. М.: Иностранная литература, 1961. С. 169.

номоченного применять меры государственного принуждения с целью обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, а, в более широком смысле – проведения в силу государственной политики.

В то же время, как уже отмечалось выше, действовавший в течении длительного принцип возложения правоохранительных функций на само общество воздействовал и на создаваемые полицейские силы. «Британская полиция изначально виделась как цивильное, минимально вооруженное подразделение; обладающая в деле превенции преступлений таким же объемом юридических полномочий, как и сами граждане»<sup>1</sup>. И в этом также заключается серьезное отличие британской полиции от полиции континентальных стран.

В соответствии с Законом 1829 г. о создании в Лондоне столичной полиции (полиции метрополии) она была подчинена непосредственно министру внутренних дел. Основной задачей Метропольной Полиции являлось предотвращение преступлений и контроль над преступностью. Метропольная полиция стала образцом для многих полицейских сил, как в Соединённом Королевстве, так и в других странах<sup>2</sup>. В честь ее создателя – Роберта Пиля (от его имени Роберт — уменьшительное Бобби) английских полицейских окрестили «бобби». Реформы Пиля создали прообраз современной полиции, деятельность которой основывалась на предупреждении преступности и регулярном патрулировании<sup>3</sup>.

Последующее развитие полиции Великобритании в XIX веке можно охарактеризовать постепенную ее централизацию. Закон 1835 года о муниципальных корпорациях, 1856 года - о муниципальной полиции, 1888 года - о местном управлении способствовали сначала формированию полицейских сил в городах и графствах под контролем местных наблюдательных комитетов (watch committee), а затем их постановке под контроль специальных инспекторов Министерства внутренних дел.

---

<sup>1</sup> Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005.

<sup>2</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 69.

<sup>3</sup> Lentz, S. A., & Chaires, R. H., The invention of Peel's principles: A study of policing "textbook" history. Journal of Criminal Justice, 2007 25(1), 69–79.

В течении нескольких следующих десятилетий (конец XIX – начало XX веков) организационное построение британской полиции менялось мало. В то же время шли процессы централизации управления полицией, все большего подчинения ее подразделений в городах и графствах министерству внутренних дел.

При этом авторитет британской полиции был уже достаточно высок. В одном из документов об этом, в частности, говорилось следующим образом: "...весьма часто его авторитет имеет чисто нравственное значение: в случае возникновения на улицах каких-либо пререканий спорящая лица почти всегда обращаются к его посредничеству, а то обстоятельство, что его решение оказывается большею частью правильным, так как оно почти никогда не отвергается сторонами, доказывает, что лондонские полисмены суть люди в высшей степени развитые и обладающие большим запасом практического смысла"<sup>1</sup>.

После Второй мировой войны реформирование британской полиции шло, в основном, по пути укрупнения ее подразделений. Так, новый Закон 1964 г. "О полиции" предусмотрел возможность создавать объединенные полицейские отряды для двух и более графств или городов, если министр внутренних дел удостоверит, что объединение приведет к улучшению полицейской службы и что оно необходимо в интересах населения<sup>2</sup>.

Следующие волны сокращений численности отдельных полицейских подразделений пришлось на 60-70-е годы. В 1968 когда британское правительство провело ряд сокращений такого рода, часто против желания граждан и полицейских отдельно взятых территорий. Как следствие, эти сокращения сопровождались достаточно серьезными беспорядками<sup>3</sup>.

Последняя на сегодняшний день масштабная реформа полиции была проведена в Соединенном королевстве в 2002-2014 годах. Правовой основой ее вы-

---

<sup>1</sup> Невский С.А. Лондонская полиция в начале XX в. // Международное публичное и частное право. 2012. № 1. С. 43.

<sup>2</sup> См.: Ежеский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

<sup>3</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 70.



ступили Закон о реформе полиции 2002 года (Police Reform Act 2002)<sup>1</sup>, а также Закон Соединенного Королевства о реформе полиции и пожарной службы в Шотландии 2012 (Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012)<sup>2</sup>. Среди наиболее важных направлений реформы можно выделить:

- существенное увеличение финансирования органов полиции;
- поэтапное (к 2014 году) сокращение численности сотрудников полиции;
- увеличение общей «полицейской эффективности» примерно на 5% путем упрощения определенных процедур и действий (патрулирование одиночными патрульными, а не парами в городских центрах; использование патрульными одной сменной машины, а не нескольких и т.п.);
- минимизация случаев привлечения сотрудников полиции к сверхурочной работе<sup>3</sup>;
- стандартизация используемого спецоборудования и униформы.

Кроме того, определенным изменениям подверглось правовое регулирование прохождения службы в полиции. Поскольку последняя реформа относится, по сути, уже не к истории, а к современному состоянию британской полиции более подробно эти вопросы будут рассмотрены в диссертации далее.

Становление полиции в США имеет ряд общих черт с развитием этого общественного института в Великобритании, хотя между полицией этих стран есть, разумеется, и существенные отличия. Главным сходством истории формирования полиции Великобритании и США является, на наш взгляд, изначально децентрализованный характер и той и другой с последующей большей или меньшей тенденцией к централизации.

Как и в Великобритании, полиция США не была создана как единый орган государственной власти, а формировалась на различной основе в отдельных городах и штатах страны.

---

<sup>1</sup> См.: <http://www.legislation.gov.uk>

<sup>2</sup> См.: <http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>

<sup>3</sup> Необходимо отметить, что данная новация была вызвана отнюдь не заботой о режиме труда и отдыха сотрудников британской полиции, а желанием экономии бюджетных средств, на оплату сверхурочной работы в двойном размере.

Первым агентством государственной полиции в Соединенных Штатах были известные Техасские Рейнджеры (Texas Rangers), сформированные в 1823, чтобы защитить пограничные города Техаса от мародерствующих индейцев<sup>1</sup>. К 50-м годам XIX в. рейнджеры приобрели полную полицейскую власть, однако после Гражданской войны между Севером и Югом были расформированы, так как отличались крайне жестокими нравами, применяли пытки, линчевание, в особенности чернокожих и мексиканцев, и по большому счету имели мало сходства с организованной полицией даже по меркам середины XIX в. Правда, в 1874 г. организация рейнджеров была восстановлена, но просуществовала сравнительно недолго.

Первый постоянный полицейский департамент в США был образован в 1844 году в Нью-Йорке. В его задачи входили не только дела о преступлениях, но и поддержание порядка и законности. Эти департаменты были полностью подчинены государству, и их деятельность четко контролировалась. В целом это была первая в Западной полушарии полицейская организация, основанная на принципах, введенных недавно сэром Робертом Пилом при создании лондонской полиции<sup>2</sup>. Таким образом, американская полиция, во многом, основывалась на успешном опыте функционирования полиции Великобритании.

Годом спустя аналогичное подразделение полиции было организовано и в Бостоне.

По другому пути шло создание полиции в округе Лос-Анджелес. В 1849 Законодательный комитет Калифорнии принял закон, предусматривающий создание офиса шерифа в каждом из 27 округов, которые тогда существовали. В следующем году граждане округа Лос-Анджелес выбирали своего первого шерифа. При том, что данный период характеризовался как время необузданной преступности и насилия, противостоять им должен был избранный шериф всего с двумя помощниками и небольшим отрядом добровольцев. Тем не менее,

---

<sup>1</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 171.

<sup>2</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 174.

именно от этого небольшого контингента идет развитие полиции округа Лос-Анджелес.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, насколько разнообразными путями шло создание местных полицейских сил в различных регионах страны.

Что касается федерального уровня, то «первые, полицейские по своей сути, департаменты появились в структуре федеральных министерств в конце XVIII в. В их числе следует назвать Службу маршалов Соединенных Штатов (Министерство юстиции), Таможенную службу (Министерство финансов), Береговую охрану (Министерство транспорта) и Бюро по контролю над оборотом алкоголя, табака и огнестрельного оружия (Министерство финансов)»<sup>1</sup>.

В последующие годы количество правоохранительных служб федерального уровня в США только увеличивалось. Так, в 1862 г. была создана Служба внутренних государственных доходов, являющаяся подразделением Министерства финансов.

Наконец, в 1908 году было создано такое известное федеральное агентство как Федеральное бюро расследований. Структурно оно было выделено из Департамента юстиции (полномочия по расследованиям, проводимым Департаментом были возложены на небольшую на тот момент группу особых следователей). Само название «Федеральное бюро расследований» было утверждено Конгрессом только в 1935 году. ФБР расследует нарушения некоторых федеральных законов, собирает улики в случаях, когда государство в этом заинтересовано и выполняет любые другие обязанности, предписанные законом или президентские директивы. У него отсутствуют полномочия расследовать преступления местного характера, в независимости, насколько они серьезны, если они не являются преступлениями, входящими в юрисдикцию ФБР<sup>2</sup>.

Помимо указанных федеральных структур, отдельные правоохранительные полномочия имеются и у других ведомств в США. Более подробно к этому

---

<sup>1</sup> См.: Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001. С. 24.

<sup>2</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 169.

к современной структуре правоохранительных органов США мы еще вернемся во втором параграфе настоящей главы диссертации. Здесь же в целом отметим, что итоги развития полиции США привели к настоящему времени к формированию максимально децентрализованной системы.

Принципиально по другому, по сравнению с Великобританией и США, шло формирование полиции в России. Мы в рамках данной диссертации не ставим цель рассмотреть историю становления полицейской деятельности в России достаточно подробно, так как это, во-первых, не является целью исследования, во-вторых, данный вопрос уже неоднократно становился предметом изучения самых различных специалистов<sup>1</sup>. Ниже мы попытаемся лишь кратко обрисовать основные этапы этого становления и наиболее очевидные тенденции.

Первые попытки борьбы с преступностью на государственном уровне отмечаются в России с начала XVI века. Так, в 1504 году в Москве были установлены рогатки, при которых находилась стража, обязанность содержания которой возлагалась на местных жителей. Город был разделён на районы, между которыми были построены ворота с решётками. Великий князь Иоанн Васильевич также учредил разъезды по Москве для соблюдения безопасности.

Позднее, органом, специально созданным для борьбы с преступностью, стал получивший широкую известность Разбойный приказ. С 1539 года упоминаются в актах бояре в Москве, которым разбойные дела приказаны. Разбойный приказ разрабатывал для местных органов наказания по вопросам борьбы с обще-

---

<sup>1</sup> См. например: Байкова Н. Ф. Формирование и развитие полицейских функций государства в России в IX - нач. XX вв.: историко-правовой аспект. Дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009; Захватов Д. В. Сыскная полиция Нижегородской губернии во второй половине XIX - начале XX века: историко-правовое исследование: Дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2005; Иванова Е.А. Правовые основы организации и деятельности общей полиции России : XVIII - начало XX вв. Дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2003; Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX - начало XX вв.). Нижний Новгород, 1993; Помигалов А.А. Санкт-Петербургская полиция в XIX в.: структура, организация, деятельность: Дис. ... канд. ист. наук. СПб, 2009; Рыжов Д.С. Борьба полиции России с профессиональной преступностью, 1866-1917 гг. Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000; Сальников А.А. Правовой статус сотрудника полиции во второй половине XIX - начале XX века. Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2010; Сальников А.А. Правовой статус сотрудника полиции во второй половине XIX - начале XX века. Дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2010; Фомичев А.С. Проекты реформы российской полиции в конце XIX - начале XX века : Дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999; и др.

уголовными преступлениями, назначал на местах соответствующих должностных лиц<sup>1</sup>.

В 1555 - 1556 гг. была составлена Уставная книга Разбойного приказа, включавшая несколько нормативно-правовых актов, которыми детально регламентировались вопросы организации и борьбы с преступностью. В числе прочих актов Уставная книга включала "крестоцеловальную запись губных старост" - своего рода первую присягу служителя, выполнявшего полицейско-судебные функции. В 1682 г. Разбойный приказ переименовали в Разбойный сыскной приказ, а уже в 1683 г. в Сыскной приказ, в 1687 г. - в приказ Сыскных дел<sup>2</sup>.

Однако все эти, а также некоторые другие структуры, разумеется, не являлись полицейскими в современном значении этого слова. Кроме того, и после того, как были образованы Разбойный, Земский и судные приказы, остальные продолжали осуществлять полицейские функции в отношении населения, проживающего на подведомственных территориях<sup>3</sup>.

Как и в большинстве стран континентальной Европы, становление российской полиции было напрямую связано с процессами усиления центральной власти. Вполне логично, что основателем российской полиции выступил Петр I, подвергший реформе весь государственный аппарат. 7 июня 1718 года Пётр I своим указом учредил в Санкт-Петербурге Главную полицию, возглавляемую генерал-полицмейстером. В распоряжении полицмейстера находились 10 офицеров, 20 унтер-офицеров и 60 солдат<sup>4</sup>. Основной задачей Главной полиции стали охрана общественного порядка и общественной безопасности, а также противодействие преступности. В то же время, она занималась и такими неспецифическими для современной полиции функции как благоустройство территорий, вывоз мусора, осушение болотистых мест, мощение улиц и т.п.

---

<sup>1</sup> История отечественного государства и права: Учебник / под ред. О.И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. Ч. 1.

<sup>2</sup> См.: Мухаметшин А.Ф. Правовые основы раскрытия и пресечения преступлений на Руси (X - XVI вв.) // История государства и права. 2010. № 3. С. 19 - 23.

<sup>3</sup> Полиция России. Документы и материалы. 1718 – 1917 гг. Саратов, 2002. С. 3.

<sup>4</sup> См.: Дугенец А.С., Мухортов А.А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5.

19 января 1722 года была учреждена полиция в Москве во главе с обер-полицмейстером. 10 декабря 1722 года была издана Полицмейстерская инструкция, состоящая из 40 пунктов<sup>1</sup>. Позднее, в 1733 г., полицейские службы, кроме Санкт-Петербурга и Москвы, были учреждены и в других городах - Киеве, Воронеже, Астрахани, Казани и т.д. Одно время существовало даже особое Министерство полиции (с 1810 по 1819 г.).

Во второй половине XIX - начале XX в. в составе органов общей полиции Российской империи учреждаются специальные подразделения по борьбе с общеуголовной преступностью. Эти новые подразделения осуществляли функцию предупреждения, пресечения и преследования общеуголовных преступлений. Содержание их деятельности составляли раскрытие преступлений по оставленным следам, обнаружение и поимка преступников, передача их в руки судебнo-следственных властей со всеми найденными и зафиксированными свидетельствами и вещественными уликами, собранными в ходе расследования преступлений. Опираясь на традиции и преемственность терминологии законодательства, направленного на регулирование общественных отношений в сфере борьбы с преступностью, эти подразделения получили названия Сыскная полиция (Санкт-Петербург, 1866 г.; Москва, 1881 г.) и Сыскные отделения (1908 г.)<sup>2</sup>. 6 августа 1880 г. при МВД создается Департамент полиции - важнейшая часть министерства. Руководство им возлагалось на товарища (заместителя) министра<sup>3</sup>.

Параллельно с общей (гражданской) полицией в Российской империи функционировала и военно-полевая полиция, сформированная Петром I в 1716 г. В 1827 году она получает организацию в виде Отдельного корпуса жандармов. Функции Отдельного корпуса жандармов также имели правоохранительный характер, однако приоритетными для него была борьба с государственными преступлениями. В связи с этим Отдельный корпус жандармов решал такие

---

<sup>1</sup> Прощание с дядей Степой // Советская Россия. 2010. 10 авг.

<sup>2</sup> См.: Матиенко Т.Л. Сыск как специальное научное понятие: историко-правовые доводы // Журнал российского права. 2009. № 2.

<sup>3</sup> История отечественного государства и права: Учебник / под ред. О.И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. Ч. 1.

вопросы как: предупреждение террористических актов; контроль за деятельностью политических партий; профилактика общеуголовных преступлений; предварительное расследование этого вида преступлений, и т.п.

Отдельный корпус жандармов часто действовал в тесном контакте с органами полиции, а в 1880 году также вошел в состав МВД. Однако, полного объединения политической и общей полиций не получилось, что приводило к взаимному соперничеству, упрекам, а в результате - к снижению эффективности работы как тех, так и других полицейских органов<sup>1</sup>.

Начало XX века характеризуется развитием доктринальных основ полицейского права в Российской империи. В частности, И.Т. Тарасовым было опубликовано несколько трудов по полицейскому и административному праву: "Краткий очерк административного права" (1888), "Очерк науки полицейского права" (1897), "Учебник науки полицейского права" (четыре издания, 1891 - 1896 гг.). Под наукой полицейского права И.Т. Тарасов понимал науку о правовых нормах, регламентирующих полицейскую деятельность государства<sup>2</sup>.

В.В. Ивановский в своем труде "Учебник административного права (Полицейское право. Право внутреннего управления)" под полицейским правом понимает науку, предметом которой является изучение законов и подзаконных актов, регламентирующих "содержание мероприятий, применяемых в целях организации условий безопасности и благосостояния"<sup>3</sup>.

В целом, согласно позиции таких ученых как В.Ф. Дерюжинский, В.Н. Ивановский, И.Т. Тарасов, О. Эйхельман, полицейская власть государства должна была проявляться в создании полицейского законодательства, в надзоре, в предупредительных мерах и полицейской юрисдикции<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Борова Д.М., Нагоева М.А. Организация органов правопорядка в контексте Судебной реформы 1864 года и ее влияние на изменение полицейских полномочий при применении мер принуждения // История государства и права. 2008. № 20.

<sup>2</sup> Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897. С. 3.

<sup>3</sup> Ивановский В.В. Учебник административного права (полицейское право, право внутреннего управления). 3-е изд., Казань, 1908. С. 5.

<sup>4</sup> Ивановский В.Н. Учебник административного права (полицейское право, право внутреннего управления). СПб., 1908; Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1908; Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1909; Эйхельман О. Обзор

Коренной поворот в истории российской полиции связан с революцией 1917 года. Созданное после нее Временное правительство прекрасно осознавало, насколько низок был авторитет полиции среди населения, и поэтому одним из мероприятий по ее реформированию должна была стать "смена вывески"<sup>1</sup>. Постановлением Временного Правительства от 10 марта 1917 года Департамент полиции был упразднен (еще до этого Постановлением от 6 марта 1917 года был ликвидирован и корпус жандармов). Вместо него Постановлениями Временного Правительства «Об утверждении милиции» и «Временном положении о милиции», изданными 17 апреля 1917 года была учреждена так называемая «народная милиция». Народная милиция была объявлена исполнительным органом государственной власти с выборным начальством, подчиненной органам местного самоуправления<sup>2</sup>. По сути, существовавшая прежде полиция, была децентрализована, в определенной степени демократизирована, но сохранилась как структура, функционирующая на постоянной профессиональной основе.

В то же время одновременно с государственной «народной милицией» советы рабочих депутатов начали организовывать собственные отряды «рабочей милиции» и другие вооруженные формирования, «народной милиции» никак не подчиненные.

Сама по себе идея замены постоянной армии ополчением вооруженного народа – народной милицией получила распространение и теоретическое обоснование в левых революционных кругах, в том числе в работах В.И.Ленина. Коренное отличие милиции от существовавшей в Российской империи полиции виделось инициаторам ее создания в непротивопоставлении ее основной массе населения (для большевиков – пролетариату), добровольческой (непрофессиональной) организации, вовлечении в нее широких масс населения.

---

центральных и местных учреждений управления в России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890.

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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. 26.



Собственно, сам термин «милиция» (от лат. *militia* – «пешее войско»)<sup>1</sup> вместо «полиции» призван подчеркнуть ее народный характер. Изначально словом «милиция» было принято обозначать, войско, создаваемое только на период войны, нерегулярные вооружённые формирования, используемые, в том числе, и для поддержания общего порядка, формируемые из добровольцев и не входящие в состав официальной системы государственных правоохранительных органов.

Октябрьская революция 1917 года отменила всю систему существовавших на тот момент органов государственной власти, в том числе и народную милицию Временного правительства. Декретом НКВД «О рабочей милиции» от 28 октября (10 ноября по новому стилю) 1917 года было определено: «Все Советы рабочих и солдатских депутатов учреждают рабочую милицию. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета рабочих и солдатских депутатов»<sup>2</sup>.

Использование термина "милиция" взамен термина "полиция" после 1917 г. было обусловлено идеологическими мотивами новой государственной власти. Этим подчеркивалось, что в условиях государства диктатуры пролетариата по своему наименованию ведущая правоохранительная вооруженная организация отличается от аналогичного элемента структурной организации буржуазного государства в виде полиции. Тем самым признавалось, что полиция имела своей задачей охрану безопасности капиталистического общества и государства за счет методов прямого принуждения в отношении трудящихся, а советская милиция действует в интересах пролетариата и трудящихся масс<sup>3</sup>.

Обратим здесь внимание, что в Великобритании и США на всем протяжении истории развития полицейской деятельности не наблюдалось каких-либо ярко выраженных тенденций замены полиции на добровольческие народные формирования по борьбе с преступностью. Причина здесь нам видится в самих особенностях формирования и эволюции полиции в этих странах, которая, как

---

<sup>1</sup> Лат. *miles* происходит, в свою очередь, от *mille* - "тысяча, легион"

<sup>2</sup> См.: Постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917 «О рабочей милиции»

<sup>3</sup> Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 4-е изд. Пг., 1917. С. 78.

уже подчеркивалось выше, в отличие от большинства стран континентальной Европы, в гораздо меньшей степени противопоставлялась обществу и, соответственно ассоциировалась с «полицейским государством». И в Великобритании, и в США процесс формирования полиции в противовес России в значительной степени (хотя и не только, разумеется) шел «снизу», путем централизации создаваемых на местах полицейских формирований. В США, к тому же, полицейские, по своей сути, структуры многих штатов изначально создавались как общегражданские отряды по обеспечению общественного порядка. Соответственно, для них была характерна не только «народность», понимаемая в данном случае как активное участие в борьбе с преступностью самих граждан, но также выборность должностных лиц полиции, финансирование их за счет местных средств и подконтрольность в первую очередь местному сообществу, а не центральной власти (которая в США в условиях федеративного государства в течение длительного времени была достаточно слабой с точки зрения эффективного контроля за управлением на местах).

В России же, как мы показали выше, полиция была создана и в течение длительного времени функционировала как аппарат принуждения, направленный в первую очередь на обеспечение потребностей центральной императорской власти. Неудивительно, что такая полиция и в практической своей деятельности и чисто психологически противопоставлялась большей части общества, что объективно повлекло за собой в условиях революционной ломки государственных структур ее ликвидацию.

Однако, реальность быстро показала, что формирование «народной» непрофессиональной милиции, по крайней мере в том виде, в котором она была создана в 1917 году, стало бросанием из крайности в крайность. Как народная, так и рабочая милиции носили характер массовых самодеятельных организаций, не имевших не только единого управления и координации, ни даже четко обозначенных целей, функций и полномочий и в таком виде не могли обеспечить охрану общественного порядка, но даже и более узкую задачу борьбы с

преступностью. Кроме того, в условиях начавшейся гражданской войны сам лозунг всеобщего вооружения народа неминуемо должен был быть снят<sup>1</sup>.

В силу этого уже с 10 мая 1918 коллегия НКВД приняла распоряжение: «Милиция существует как постоянный штат лиц, исполняющих специальные обязанности, организация милиции должна осуществляться независимо от Красной Армии, функции их должны быть строго разграничены». Соответственно, несмотря на сохранение «народного» названия «милиция», она «перестала существовать как набор самостоятельных добровольческих отрядов и трансформировалась в государственную службу поддержания порядка»<sup>2</sup>. Фактически с этого момента российская полиция как профессиональная организация была воссоздана под другим названием, которое было призвано создать видимость принципиального отличия вновь образованной структуры от прежней полиции.

Несмотря на то что правовыми актами милиция наделялась статусом "административно-исполнительного органа", что предполагало считать ее самостоятельной государственной структурой, однако таковой она не являлась, а все это время входила в систему НКВД, ОГПУ и МВД. Так, центральным органом созданной советской рабоче-крестьянской милиции стало Главное управление милиции НКВД РСФСР<sup>3</sup>.

Если в первые годы существования милиция на широкой основе привлекалась к борьбе с бандитизмом и с контрреволюционными проявлениями, что после окончания гражданской войны ее функции несколько меняются. Так, по Положению о Народном комиссариате внутренних дел РСФСР 1922 г. на милицию было возложено: поддержание порядка и спокойствия в стране, обеспечение проведения в жизнь законов Советского государства, охрана учреждений,

---

<sup>1</sup> Милиция России. Документы и материалы. Саратов, 2001. С. 4.

<sup>2</sup> Чурилов Ю. Откройте, полиция! // ЭЖ-Юрист. 2010. N 34. С. 8.

<sup>3</sup> 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. 27.

предприятий и т.п.<sup>1</sup>. В последующие годы идет постоянное увеличение количества возложенных на милицию функций. При этом, многие из них носили отнюдь не правоохранный характер. Милиция должна была, в частности, заниматься обеспечением топлива железных дорог, борьбой с трудовым дезертирством, обеспечивать соблюдение санитарных правил и даже освидетельствовать комсомолок "на предмет девственности"! Таким образом, именно в рассматриваемый период было заложено характеризующее всю советскую милицию «размывание» ее полномочий.

Двадцатые-тридцатые годы XX века для функционирования советской милиции также характеризуются проведением постоянных кадровых изменений в ней. Вызваны они были, во многом, тем, что в революционный и постреволюционный периоды ряды милиции пополнялись большим количеством в общем-то случайных людей, получивших навыки наведения «революционной законности» с оружием в руках, но не воспринимавших милицию как орган защиты прав граждан, зачастую ориентированных лишь на получение от службы в ней только каких-либо личных выгод. В результате в милиции раз за разом производились массовые увольнения сотрудников, получившие название «чисток». Однако, эффект от них был двойственным. С одной стороны, действительно из милиции было вычищено большое количество и людей с низкими моральными качествами, и реальных противников советской власти. В то же время были вычищены профессиональные и принципиальные сотрудники, которые ради интересов дела борьбы с преступностью не боялись вступать в конфликт с руководством<sup>2</sup>. Кроме того, общая численность рядовых сотрудников милиции была существенно уменьшена (в 1929 году численность милиции составляла 40% от численности бывшей царской полиции), что повлекло двух-трехкратное возрастание нагрузки на оставшихся.

---

<sup>1</sup> История отечественного государства и права: Учебник / Г.А. Кутына, Р.С. Мулукаев, Т.Е. Новицкая и др.; под ред. О.И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2002. Ч. 2.

<sup>2</sup> Мигущенко О.Н. Чистка милиции в 20 - 30-е годы XX в. // История государства и права. 2011. № 15. С. 32 – 35.

В 1931 г. было издано Положение о Рабоче-крестьянской милиции Союза ССР, в котором впервые регламентировались ее организация и деятельность в масштабе всего Союза. В соответствии с данным положением вся советская милиция была подчинена ее центральным органам. В 1932 году таким органом стало Главное управление Рабоче-крестьянской милиции при ОГПУ, а в июле 1934 г. была создана единая общесоюзная система органов внутренних дел - Народный комиссариат внутренних дел СССР, в состав которого вошло и Главное управление милиции. При этом собственно полицейские функции милиции как самостоятельного государственного органа, созданного для охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и посягательствами на личность и имущество граждан, отошли на второй план. Первичной же становилась функция силовой поддержки в решении политических, хозяйственных, организационных и других задач, стоящих перед всей системой НКВД (с марта 1946 года - МВД), да и всей исполнительной властью<sup>1</sup>.

Очередная реформа органов правопорядка началась в 1953 году. В ходе ее проведения было ликвидировано союзное Министерство внутренних дел, однако остались республиканские министерства. Опыт, однако, показал, непродуктивность шага по ликвидации центрального органа по борьбе с преступностью. В 1966 году оно было вновь воссоздано в виде Министерства охраны общественного порядка, которому через два года было возвращено прежнее название. Кроме того, за годы реформ менялись его функции, система подчиненности отдельных подразделений, нормативно-правовая база, кадровый состав, формы и методы борьбы с правонарушениями и преступностью. Здесь также необходимо подчеркнуть, что в этот период были сделаны и некоторые шаги по децентрализации органов милиции: они подчинялись как по вертикали - соответствующему министерству, так и по горизонтали - местным Советам.

Революционные по своей сути изменения в политической и экономической жизни страны в начале 90-х годов XX века не повлекли за собой одновре-

---

<sup>1</sup> Шабельникова Н.А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917 - 1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. 2010. № 14. С. 27.

менного возврата от милиции к полиции (при том, что такой возврат произошел в целом ряде бывших союзных республик: Латвии, Литве, Эстонии, Молдавии, Грузии и др.). Вместе с тем, термин «полиция» в качестве названия государственного органа, осуществляющего правоохранительные функции, был возрожден после принятия Закона РФ "О федеральных органах налоговой полиции"<sup>1</sup> (впоследствии данный орган был ликвидирован). Были и другие попытки возродить полицию в России. Из них, наибольший интерес, с нашей точки зрения, представляла предполагаемая реформа разделения милиции на федеральную полицию и муниципальную милицию. Более подробно мы еще коснемся этого вопроса в диссертации далее.

Возвратом к полиции в Российской Федерации стала реформа МВД 2011 года, инициатором которой выступил тогдашний Президент России Д.А. Медведев. По его мнению: "...органы правопорядка в нашей стране стали именоваться милицией со времен Октябрьской революции. Тем самым подчеркивался их народный или рабоче-крестьянский характер, имея в виду, что, по сути, это дружинники в погонах. Нам нужны профессиональные люди, нам нужны сотрудники, которые работают эффективно, честно, слаженно. Поэтому пришла пора вернуть полиции ее прежнее название"<sup>2</sup>.

Юридически реформа была оформлена принятием Федерального закона «О полиции»<sup>3</sup>. Поскольку данный закон имеет непосредственное отношение уже не к истории, а к современному правовому регулированию полицейской деятельности мы не будем рассматривать его в рамках настоящего параграфа, но неоднократно будем возвращаться к нему далее. Здесь же лишь в целом отметим, что, несмотря на то, что данный закон впервые в истории страны прошел онлайн-обсуждение<sup>4</sup>, каких-либо глобальных изменений, по сравнению с Законом РФ 1991 года «О милиции», он в правовое регулирование полиции не

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 24.06.1993 N 5238-1 (ред. от 31.12.2002) "О федеральных органах налоговой полиции" // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 29. Ст. 1114.

<sup>2</sup> <http://www.zakonoproekt2010.ru/official/1>

<sup>3</sup> Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 01.07.2011) "О полиции" // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>4</sup> <http://www.mb31.ru/news/news/1472>

внес (хотя, разумеется, ряд новелл, к которым мы еще вернемся в работе данный законодательный акт содержит). В определенной степени, значительный резонанс, сопутствовавший с его принятию, был связан с самим переименованием милиции в полицию, а, точнее, с целесообразностью/нецелесообразностью этого переименования. Поскольку на данную конкретную тему дискуссий имело место достаточно много, мы не будем подробно на них останавливаться. Заметим лишь, что, присоединяясь к позиции специалистов, считающих, что «термин "полиция" исторически, филологически и юридически апробирован, традиционен, универсален и имеет ряд несомненных достоинств... термин "полиция" является широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-принудительные органы, как милитаризованные, так и гражданские, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, т.е. осуществляют полицейскую деятельность»<sup>1</sup>, мы, в то же время, считаем, что само по себе переименование милиции в полицию вряд ли способно было достичь каких-то положительных результатов без принципиальных изменений в самой правоохранительной структуре, правах, обязанностях и ответственности ее сотрудников. Однако, как показывает анализ законодательства, по большому счету это сделано не было. Тем не менее, поскольку переименование милиции в полицию – это уже свершившийся факт, какие-либо дискуссии по данному вопросу мы считаем в настоящее время малопродуктивными.

Подводя итоги настоящего параграфа диссертации, еще раз подчеркнем, что полиция США и Великобритании – с одной стороны, и России – с другой изначально развивалась принципиально разными путями. Путь Великобритании и США – это становление полицейских сил «снизу», на местах с последующим объединением и большей централизацией. Такая децентрализованная полиция, безусловно, обладает серьезными недостатками, в качестве которых выступают отсутствие унификации в полномочиях, используемом оборудова-

---

<sup>1</sup> Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 61.

нии, униформе и пр.; худшее, чем в централизованной модели, взаимодействие различных полицейских сил; не всегда уместная конкуренция между ними и т.д. Неудивительно, что первоначально децентрализованная полиция Великобритании и США с течением времени все больше централизовывалась, причем в Великобритании последняя полицейская реформа, преследующая данную задачу, идет и в настоящее время. В целом, по нашему мнению, централизованная полиция больше соответствует потребностям современного государства.

В то же время у децентрализованной полиции есть и плюсы – исторически она формировалась как орган больше направленный на защиту интересов граждан, а не государства; в силу этого она и субъективно (с точки зрения восприятия ее гражданами) и объективно ближе к населению; способна больше учитывать особенности осуществления правоохранительной деятельности в конкретной местности, с учетом сложившегося уровня и структуры преступности, исторических и национальных традиций и т.п.

Поэтому, представляется, что в России, в которой полиция (милиция) формировалась «сверху», от государства и его исполнительной власти, большие элементы децентрализации полицейской деятельности могли бы повысить ее эффективность. Об этих проблемах и пойдет речь во втором параграфе настоящего диссертационного исследования.

## **1.2. Полиция в Российской Федерации, Великобритании и США в современный период: возможности децентрализации**

Как мы отмечали в предыдущем параграфе диссертационного исследования, полицейские системы России – с одной стороны и – Великобритании и США – с другой, в результате длительной эволюции оказались построены на противоположных принципах централизации и децентрализации. В принципе такие варианты построения характерны не только для данных государств: централизованными являются, например, полиции Австрии, Франции, да и большинства стран континентальной Европы (но не всех), децентрализованной – полиция Германии.



В настоящее время в Великобритании, в отличие от большинства современных государств, в принципе не существует общенациональной (федеральной) полиции<sup>1</sup>. Полиция в Англии и Уэльсе состоит из муниципальной полиции графств (5 отрядов), полиции городов (6 отрядов), объединенной полиции (34 объединенных отряда), полиции метрополии (столичной полиции), полиции лондонского Сити. Большие полицейские отряды подразделяются на дивизионы и поддивизионы, каждый из которых имеет свой комплект офицеров. Меньшие местные полицейские отряды действуют совместно как единое подразделение<sup>2</sup>. Кроме того, отдельным подразделением является полиция Северной Ирландии<sup>3</sup>.

Официальные названия полицейских органов Соединенного Королевства:

- полномочная полиция в 51 местном отделении на территории Англии, Уэльса, Шотландии<sup>4</sup>;
- полицейская служба Северной Ирландии;
- Лондонская полиция в столице Великобритании.

Кроме того, отдельно можно выделить специальные полицейские силы, включающие в себя: Британскую транспортную полицию, Полицию на объектах ядерной энергетики, Управление полиции Министерства обороны. Данные

<sup>1</sup> Chandler J.A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. P. 46 - 48.

<sup>2</sup> Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 1996. P. 72.

<sup>3</sup> Строго говоря, полиция Северной Ирландии не входит в систему полиции Великобритании, а является составной частью полиции Соединенного Королевства (см. Закон Соединенного Королевства о полиции Северной Ирландии (Police (Northern Ireland) Act 2003) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/6/contents>). Однако, поскольку в нашей стране вместо более точного названия «Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии» (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland) в литературе и разговорной речи обычно используется краткое «Великобритания» здесь и далее в работе мы будем использовать термины «Соединенное Королевство» и «Великобритания» как синонимы. Соответственно, говоря о полиции Великобритании, речь будет вестись о всей полиции Соединенного Королевства.

<sup>4</sup> См: Закон Соединенного Королевства о реформе полиции и пожарной службы в Шотландии 2012 (Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012) // <http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>; Закон Соединенного Королевства о реформе полиции 2002 г. (Police Reform Act 2002) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents>; Закон Соединенного Королевства о полиции 1996 г. (Police Act 1996) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>.

полицейские объединения не входят в структуру Министерства внутренних дел<sup>1</sup>.

Провинциальные силы полиции в Англии и Уэльсе, включающие в себя полицию графств и городов, а также объединенную полицию, представляют собой регулярные провинциальные полицейские отряды на местах. Деятельность каждого из них контролируется так называемой "местной полицейской властью", под которой понимается своего рода управляющее учреждение, осуществляющее общее руководство полицейским отрядом, т.е. соединением полицейских подразделений<sup>2</sup>.

Каждым местным подразделением (они также именуется управлениями констеблей) управляет главный констебль, который несёт ответственность за полицейскую деятельность на данной территории. Главные констебли имеют значительные полномочия, в частности, им предоставлено право выносить решения о необходимости производства расследования правонарушений и передаче дел на судебное рассмотрение. Основная обязанность этих должностных лиц - обеспечение надлежащего состояния правопорядка в районе действия формирования, взаимодействия между различными отрядами и отраслевыми службами<sup>3</sup>.

Несмотря на то, что главный констебль назначается органами местного самоуправления, в оперативно-управленческом плане он имеет полную независимость и не может быть принуждён к любому действию, связанному с использованием подчиненных ему полицейских сил ни местными, ни центральными властями.

В то же время главный констебль, разумеется, не обладает полной независимостью. Во-первых, в своей деятельности он должен руководствоваться

---

<sup>1</sup> Кацуба Ю.И. Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>2</sup> Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

<sup>3</sup> См.: Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 121.

нормами общегосударственного законодательства о полиции; во-вторых, он зависим от центральных властей в финансовом плане<sup>1</sup>.

У каждого главного констебля имеется заместитель и один или более помощников. Территория каждого местного подразделения, как правило, делится на субподразделения, обычно возглавляемые главным суперинтендантом, и они, в свою очередь, делятся на ещё более мелкие субподразделения. Субподразделения со штатом сотрудников, превышающим 100 человек управляются суперинтендантом; более мелкие субподразделения управляются главным инспектором.

В большинстве случаев, дивизионные и субдивизионные командующие несут ответственность за всю деятельность на своей территории, включая уголовное расследование, хотя некоторые подразделения имеют отдельный отдел уголовного расследования и почти все подразделения имеют транспортные отделы, ответственные за шоссе и автомагистральные патрули. Многие подразделения имеют децентрализованные отделы уголовного расследования также имеют центральные отделы по борьбе с мошенничеством, наркотиками и т.д.<sup>2</sup>

Хотя, как отмечалось выше, в плане оперативного управления главный констебль местного подразделения полиции органам местного самоуправления не подчинен, надзор за ним осуществляется. Для этого в графствах и городах создаются специальные комитеты из равного числа членов местного представительного органа - совета графства и мировых судей, избираемых населением. В городах-графствах в качестве полицейской власти также выступает комитет, образованный из членов совета этой административной единицы, руководимой мэром<sup>3</sup>. Комитеты назначают руководителей органов полиции.

Особым статусом обладает лондонская полиция. Как таковая, она делится на два подразделения, охватывающих столицу: полицию Сити и Столичную полицию. Полиция Сити ответственна за очень маленький Сити-центр Лондо-

---

<sup>1</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 70.

<sup>2</sup> Police of the world. New York, 1979. P. 70.

<sup>3</sup> См.: Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 121.

на, в котором сосредоточена большая часть главных финансовых, банковских страховых и иных подобного рода институтов страны. Постоянное население Сити чуть более 7 тыс. жителей, однако в рабочие дни население увеличивается более чем в 30 раз за счёт служащих расположенных там штаб-квартир компаний.

Полицейской властью в Сити являются так называемый Суд общего совета, назначающий главу полицейского отряда - комиссара, а также избираемый Постоянный комитет по руководству полицией<sup>1</sup>. Остальная часть столицы и её окрестностей обслуживается Столичной полицией – самым старым и самым большим подразделением в стране.

Таким образом, как справедливо отмечает Д.О. Ежевский, «сложившаяся в Великобритании система управления местных властей муниципальными полицейскими силами довольно своеобразна. Несмотря на то что своими корнями она уходит в период средних веков и отражает приверженность англосаксонской ментальности к традициям общинной демократии, именно такой подход позволяет местным властям влиять на стратегию деятельности муниципальной полиции, исходя из потребностей населения, которое, в свою очередь, имеет возможность выразить свое отношение к результатам работы полиции в процессе выборов местных представительных органов»<sup>2</sup>.

В то же время, несмотря на то, что полиция Великобритании является по своей сути местным правоохранительным органом определенная подконтрольность ее центральной власти все же имеется. Так, как уже отмечалось выше, местные подразделения полиции во многом зависят от центрального правительства в финансовом плане. Кроме того, Министерство внутренних дел Великобритании осуществляет общий контроль за результатами их деятельности (результаты которого могут напрямую отразиться и на финансировании). К его полномочиям также относится решение вопросов о численности региональных формирований полиции, инспектирование их деятельности, утверждение на-

---

<sup>1</sup> См.: The Police of Great Britain. - L, 1999. P. 13, 14.

<sup>2</sup> См.: Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления // Право и политика. 2005. № 6.

значений руководящих должностных лиц, рекомендации правительству тех или иных решений по предоставлению муниципальной полиции государственных дотаций; подготовка кадров, научное и информационное обеспечение формирований<sup>1</sup>. Непосредственно министр внутренних дел определяет общие правила организации и несения полицейской службы на местах<sup>2</sup>. Наконец, Лондонская полиция, в отличие от всех остальных полицейских подразделений, подчиняется МВД.

Ярким примером децентрализованной полиции являются также полицейские формирования США. В то же время и степень и особенности децентрализация полиции США существенно отличаются от таковых в Соединенном Королевстве. Прежде всего, если в последнем полицейские формирования созданы только на местном уровне (таким образом, вся британская полиция муниципальная), то в США существует не только муниципальная полиция, но и полиция штатов и федеральные полицейские органы<sup>3</sup>. С другой стороны, если в Великобритании местные полицейские подразделения подконтрольны (а в некоторых случаях и подчинены) 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. Максимумом возможного сотрудничества на федеральном уровне выступают такие организации, как Международная ассоциация глав полиции, функционирующая на национальном уровне и имеющая своей целью внесение советов и предложений по улучшению методов работы полиции<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 120.

<sup>2</sup> См.: Быков А.В. Особенности полицейского строительства в Великобритании // Военно-юридический журнал. – 2008. – № 1. С. 21.

<sup>3</sup> Собственно говоря, использование термина «полиция США» вообще не является вполне корректным, правильнее говорить о полицейских силах или полицейских органах США. Однако, поскольку словосочетание «полиция США» уже утвердилось в отечественной научной литературе, далее оно будет использовано в диссертации, несмотря на его условность.

<sup>4</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 169.

В настоящее время обычно условно выделяют пять уровней полицейских структур США:

- федеральные полицейские органы;
- полицейские органы штатов;
- полицейские органы графств;
- полицейские органы городов и поселков городского типа;
- полицейские формирования маленьких городов и деревень (многие сотрудники которых совмещают полицейскую деятельность с какой-нибудь еще).

На федеральном уровне основными правоохранительными органами расследования правительства США, или, как их называют, федеральными правоприменяющими органами, являются Министерство юстиции, Министерство внутренней безопасности, Министерство финансов. Собственно правоохранительную деятельность осуществляют не они сами, а входящие в их структуру или подчиненные им агентства и управления.

Так, среди агентств Министерства юстиции (англ. United States Department of Justice, Justice Department), выполняющих полицейские функции, в первую очередь можно выделить Федеральное бюро расследований (англ. Federal Bureau of Investigation, FBI, ФБР). К функциям ФБР относится расследование нарушений федерального законодательства страны и обеспечение безопасности государства, страны, нации и президента. Под общую юрисдикцию ФБР попадают не менее 200 категорий федеральных преступлений. Во главе ФБР стоит директор, который назначается президентом США<sup>1</sup>. Хотя ФБР организационно входит в Министерство юстиции, но фактически действует самостоятельно. Из федеральных органов исполнительной власти именно ФБР с наибольшим правом может именоваться полицейским органом.

Также определенные, по своей сути, полицейские функции имеются у таких агентств Министерства юстиции США как: Управление по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Administration, DEA); Служба маршалов (судебных исполнителей) США (United States Marshals Service, USMS).

---

<sup>1</sup> Public Law 94-503, section 203

Министерство внутренней безопасности США (англ. Department of Homeland Security, DHS) является сравнительно новым федеральным органом исполнительной власти США, созданным официально 1 марта 2003 года. Непосредственным поводом и причиной его создания стали террористические акты 11 сентября 2001 г.<sup>1</sup> Основными задачами ведомства являются взаимодействие со всеми департаментами и службами, организациями и местными органами власти в области обеспечения безопасности и координация их деятельности, а также изменение и дополнение стратегии национальной безопасности США, соответственно вызовам и угрозам государству.

Определенные правоохранительные функции также имеются у таких управлений и агентств, входящих в структуру Министерства внутренней безопасности США, как Береговая охрана (Coast Guard); Иммиграционное и таможенное управление США (Immigration and Customs Enforcement); Служба гражданства и иммиграции (Citizenship and Immigration Services); Пограничная и таможенная охрана (Customs and Border Protection); Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (США) (Federal Emergency Management Agency); Федеральный центр подготовки сотрудников правоохранительных органов (Federal Law Enforcement Training Center); Администрация безопасности на транспорте (Transportation Security Administration); Офис кибербезопасности и коммуникаций (Office of Cyber Security and Communications); Национальное отделение кибербезопасности (National Cyber Security Division).

Статус, а также полномочия указанных федеральных органов власти в сфере правоохранительной деятельности в целом определяются Кодексом (Сводом) законов США<sup>2</sup>. При этом следует иметь в виду, что в силу своеобразия самого Кодекса, который является достаточно неоднородным по своему содержанию документом, четко выделить полномочия федеральных органов и их

---

<sup>1</sup> Закон США о патриотизме 2001 г. (USA Patriot Act 2001) // <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

<sup>2</sup> Кодекс законов США (The Code of Laws of the United States of America) // <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUSCode.action?collectionCode=USCODE>

подразделений в сфере полицейской деятельности иногда бывает довольно затруднительно.

Фактически о полиции федерального уровня в США можно говорить лишь условно и в определенных степенях приближения. Полиции в том понимании, в котором этот термин используется в России (как о правоохранительной структуре с достаточно широкой компетенцией, в названии которой используется слово «полиция») в США на федеральном уровне вообще не существует. Использование термина «полиция» применительно ко всей совокупности федеральных органов и их структур, осуществляющих какие-либо правоохранительные полномочия, возможно лишь в широком смысле и с существенными оговорками. Фактически здесь более уместен, с нашей точки зрения, употреблявшийся термин «правоохранительные органы». Если же определять их все термином «полиция», тогда с тем же основанием к полиции могут быть отнесены такие правоохранительные органы Российской Федерации, как Федеральная служба безопасности; Федеральная служба охраны, Служба судебных приставов и др.

В определенном смысле полицией в США могут быть названы только некоторые федеральные правоохранительные органы с достаточно широкой компетенцией по противодействию преступности. Показательно, что в энциклопедическом справочнике «Полиция мира», изданном в Нью-Йорке<sup>1</sup>, среди федеральных полицейских структур самих США называется только Федеральное бюро расследований.

Полиция в буквальном смысле этого слова (и по названию, и по сути) в США организована на уровне штатов и уровне местного самоуправления.

В предыдущем параграфе диссертационного исследования мы отмечали, что различные штаты США начали создавать свои полицейские формирования независимо друг от друга и от федерального правительства еще в XIX веке. Большинство из них завершили этот процесс к концу 20-х гг. XX века<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 169-177.

<sup>2</sup> См.: Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001. С. 40.



В настоящее время полицейские системы штатов можно разделить на две группы, которые окончательно сформировались к началу 40-х годов. Первая - это так называемая централизованная модель, которую имеют такие штаты, как Пенсильвания, Мичиган, Нью-Джерси, Нью-Йорк, Вермонт, Делавэр и еще 28 других штатов. Эту модель штатной полиции характеризует объединение функций проведения общих расследований с патрулированием автомобильных дорог<sup>1</sup>.

Вторая основная модель называется децентрализованной и имеет большее распространение на Юге, Западе и на Среднем Западе США. Основной характеристикой этой модели является то, что правоохранительные функции в ней разделены, как минимум, между двумя разными агентствами. Как правило, имеются отдельная Служба патрулирования автомобильных дорог и Управление уголовных расследований<sup>2</sup>.

Полиция штата выполняет также функции координации: ведет в пределах штата систему уголовной регистрации, осуществляет программы обучения сотрудников полиции и обеспечивает систему полицейской связи в штате. Полицейские органы штатов включают отделы, на которые возложена обязанность вести расследования отдельных видов преступлений<sup>3</sup>.

Наконец, значительное количество полицейских организаций создается в США на уровне графств, тауншипов, городов, небольших населенных пунктов и студенческих городков (кампусов). Все они могут быть объединены названием «местная полиция».

Местные полицейские формирования США весьма разнообразны по численности, структуре, осуществляемым функциям и т.д. Принципиально можно выделить три их типа:

- полиция графств (округов)
- муниципальная полиция городов;

---

<sup>1</sup> Bruce Smith. The State Police. New York: Macmillan. 1985. P. 12.

<sup>2</sup> См.: Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001. С. 40-41.

<sup>3</sup> См.: Власихин В.А. Основные черты правовой системы США // Россия и Америка в XXI веке (электронный научный журнал). 2007. №3 / <http://www.rusus.ru/?act=read&id=62>

– иные полицейские формирования самостоятельных в административном отношении населенных пунктов.

Полицейская служба графств охватывает в основном сельские территории и неинкорпорированные городские поселения. Вместе с тем в урбанизированных графствах она нередко действует и в городах на основании контрактов между графствами и городскими муниципалитетами.

Полиция графств (округов) в своей работе подчиняется местному органу власти – совету графства. Непосредственное руководство полицией графств осуществляется либо начальником полиции, либо шериф. Сам термин «шериф» (англ. sheriff) буквально и означает хранитель (англ. reeve) графства (англ. shires or counties), то есть shire reeve.

Как правило, должность шерифа замещается путем выборов на срок от двух до четырех лет. Лишь в некоторых графствах шерифы назначаются губернаторами штатов. Поскольку должность шерифа чаще всего является выборной, каких-либо требований к его профессиональной квалификации, нередко шерифы до назначения на должность вообще не имеют опыта полицейской работы.

Наиболее многочисленной по штату местной полицией является полиция городов (муниципальная полиция). К ней относятся полицейские формирования, расположенные в городах с населением более 2,5 тыс. чел. Муниципальная полиция в большинстве американских городов является одним из структурных подразделений городской исполнительной власти.

Во главе крупных полицейских формирований в США обычно стоит начальник полиции, либо, в самых крупных городах, комиссар полиции. В некоторых районах комиссар полиции считается уполномоченным мэра в данном полицейском формировании. В таких случаях помимо комиссара имеется и начальник полиции, осуществляющий непосредственное руководство полицейским органом<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Власихин В.А. Основные черты правовой системы США // Россия и Америка в XXI веке (электронный научный журнал). 2007. №3 / <http://www.rusus.ru/?act=read&id=62>

Что касается структуры самой полиции, то в большинстве случаев в городских полицейских управлениях имеются уголовный розыск и служба общественной безопасности и порядка. В крупных городах в полицейских управлениях также создаются территориальные подразделения, юрисдикция которых распространяется на территорию определенного городского округа.

В целом можно констатировать, что полиция США еще менее централизована и унифицирована, чем полиция Великобритании. Проявляется это, в первую очередь, в отсутствии органа центрального правительства, осуществляющего общее руководство полицией и контроль за полицейской деятельностью. В Великобритании, как и в России, таким органом является министерство внутренних дел<sup>1</sup>. Однако в США Министерство внутренних дел США (англ. the United States Department of the Interior (DOI)), в отличие от министерств внутренних дел в других странах, не выполняет функцию обеспечения общественного порядка и общественной безопасности внутри страны, а управляет земельными участками.

Отсутствие центрального управляющего ведомства требует от американской полиции использования иных форм взаимодействия между местными полицейскими подразделениями. К таковым, в частности, относятся – оказание помощи одного полицейского управления другому по контракту; командирование сотрудников одного управления в другое на временной основе; создание объединенных отрядов для выполнения конкретных задач межподразделенческого характера, а также отрядов особого назначения в случаях, требующих повышенной концентрации полицейских сил. Поэтому в целом можно констатировать, что даже максимально децентрализованная полиция в современном государстве может вполне успешно выполнять возложенные на нее функции.

Являя собой полностью противоположность американской модели, полиция России представляет собой исключительно централизованную структуру.

---

<sup>1</sup> Подчиненность МВД характерно для большей части полиций мира. Помимо этого в некоторых странах встречаются варианты подчинения полиции министерству юстиции, министерству государственной безопасности, либо создание специализированного обособленного министерства (ведомства) полиции.

Как было показано нами в предыдущем параграфе, такова она была с момента ее официального учреждения Петром I до ликвидации в 1917 году<sup>1</sup>. Такова же была и советская (позднее, российская милиция), за исключением короткого периода 1917-начала 1918 гг. Новый Федеральный закон «О полиции», если что и изменил в этом плане, так это только устранив те немногие элементы децентрализации, которые имели место в милиции в соответствии с законом о милиции 1991 года.

В соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального закона «О полиции» полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Данное положение закона является одним из основополагающих, поскольку однозначно определяет место полиции в структуре федерального органа исполнительной власти. В то же время, как отмечает В.С. Вирабов, «законодатель, ведя речь о полиции, ограничился достаточно обобщенной и абстрактной формулировкой - «является составной частью» МВД России, не уточнив, к какому элементу механизма государства она может быть отнесена»<sup>2</sup>.

В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей. Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации. В настоящее время это сделано Указом Президента РФ от 01.03.2011 № 250 "Вопросы организации полиции"<sup>3</sup>. Анализ данного Указа, а также Указа Президента РФ "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации"<sup>4</sup> наглядно демонстрирует, что

---

<sup>1</sup> Некоторые элементы децентрализации полиции Российской империи имели место на местном уровне, однако изменить общий вывод о ней, как о в целом централизованной структуре, они не могут.

<sup>2</sup> Вирабов В.С. Правовые основы деятельности полиции в современных условиях: теоретико-правовой аспект. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2014. С. 69.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 27.06.2014) "Вопросы организации полиции" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1336.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 20.01.2015) "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" (вместе с "Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации") // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

в рамках структуры МВД РФ полиция не является отдельным структурным подразделением, а представляет собой набор его разрозненных управлений (Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Главное управление по противодействию экстремизму; Главное управление уголовного розыска; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Национальное центральное бюро Интерпола и др.). Таким образом, современная российская полиция не имеет целостной и обособленной структуры.

Само по себе включение полиции в систему МВД РФ не является чем-то новым и необычным. Таково же было и положение милиции, причем ее сотрудники перед началом реформы составляли более 80% от общего штата МВД России.

В то же время в Закон РФ «О милиции» были заложены некоторые элементы децентрализации милиции, от которых отказались авторы нового закона. В соответствии со ст. 7 Закона РФ «О милиции» милиция в Российской Федерации подразделялась на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. Та же статья устанавливала, что в своей деятельности милиция подчинялась Министерству внутренних дел Российской Федерации, а милиция общественной безопасности - также соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Как отмечает Л.Ф. Кваша, организационная модель такой муниципальной милиции свидетельствовала об определенном компромиссе в формировании муниципальных органов охраны общественного порядка<sup>1</sup>.

В настоящее же время, согласно ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О полиции» руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководители федерального органа исполнительной власти в сфе-

---

<sup>1</sup> См.: Кваша Л.Ф. Муниципальная власть и ее возможности по обеспечению охраны общественного порядка (организационно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.

ре внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции.

Отказ от разделения полиции на криминальную и общественной безопасности, по модели милиции, является одной из наиболее важных новелл нового закона. Таким образом, опыт децентрализации российской милиции был признан неудачным. Связано это, во многом, с тем, что само разделение было проведено на одном и том же территориальном уровне функционально (по выполняемым функциям), что часто влекло за собой, на практике дублирование полномочий и неразбериху в вопросе: какое из подразделений какие вопросы должно решать. В интервью на радио «Свобода» генерал МВД в отставке А. Розуван прокомментировал эту проблему следующим образом: «милиция выполняет единые функции, и очень сложно определить преступления и правонарушения, которые относятся к категории криминальной милиции и к категории милиции общественной безопасности. Потому что в одной статье Уголовного кодекса бывает так: одна соподчиненность криминальной милиции, другая часть той же статьи рассматривается подразделением общественной безопасности. Это вызывало ненужную волокиту, переключивание с одной службы на другую, что вызывало справедливое возмущение граждан»<sup>1</sup>.

Были и другие проблемы, связанные, в частности, с двойной подчиненностью и финансированием местной милиции. В ряде регионов были случаи, когда местные руководители пытались полностью подчинить себе милицию общественной безопасности, мотивируя это финансированием ее деятельности. С другой стороны, руководство значительного количества подразделений милиции общественной безопасности региональные и местные власти вообще игнорировало, подчиняясь только центральному аппарату МВД РФ, в результате чего модель двойной подчиненности превращалась не более, чем в фикцию.

---

<sup>1</sup> Закон о "О полиции" или о "ментовской вертикали"? Дискутируют Илья Яшин ("Солидарность"), генералы МВД в отставке Владимир Овчинский и Алексей Розуван (депутат ГД РФ - "Единая Россия") и адвокат Владимир Волков. Опубликовано 10.08.2010 // <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2124590.html>

В силу всех этих причин при разработке Федерального закона «О полиции», как уже отмечалось выше, было принято решение отказаться от разделения полиции на криминальную и общественной безопасности. Полиция была задумана как государственная структура с единой организационной целостностью и системностью, то есть «речь идет о создании именно федеральной полиции, финансируемой из федерального бюджета»<sup>1</sup>.

Однако можно ли на основе этого опыта признать идею децентрализации российской полиции (милиции) неудачной? Как нам представляется, ответ на этот вопрос должен быть отрицательным. Во-первых, как мы уже отмечали выше, создание на одном и том же территориальном уровне власти двух параллельно действующих правоохранительных структур с пересекающимися компетенциями вряд ли является самым удачным вариантом децентрализации. Во-вторых, создание местной милиции не являлось децентрализацией в полном смысле этого слова, а, скорее, паллиативом. Несмотря на введенные элементы двойной подчиненности и особого финансирования «милиция была сохранена как часть государственной исполнительной власти»<sup>2</sup>, то есть, по сути, все равно оставалась в высокой степени централизованной структурой. К тому же даже предусмотренные законом элементы централизации на практике не всегда функционировали надлежащим образом.

Итак, в настоящее время российский законодатель полностью отказался от децентрализации полиции, поставив задачу превратить ее единую систему с вертикальной иерархической подчиненностью. Нам, однако, представляется, что для такой сложной и большой государственной структуры как полиция отсутствие даже элементов децентрализации будет пагубно и, в конечном счете, отрицательно скажется на эффективности ее функционирования. Исключительно централизованными, с нашей точки зрения, могут быть государственные министерства и ведомства, не имеющие такой разветвленной структуры на мес-

---

<sup>1</sup> Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции" (постатейный) / под ред. Ю.Н. Мильшина, С.Е. Чаннова – М., 2007. С. 29.

тах и не взаимодействующие так тесно с гражданами. Полиция же, по своей природе, это орган власти, направленный на общество, задействованный в самых различных сферах общественной жизни, представляющий гражданам само государство. Из всех многочисленных государственных и муниципальных властных структур различного уровня, подавляющее большинство граждан Российской Федерации наиболее часто сталкиваются не более, чем с десятком, и именно по ним судят о государственном управлении в целом. И полиция, безусловно, входит в их число.

Сверхцентрализованная полиция может быть полезна для государства в период его становления, в условиях серьезных потрясений и нестабильности. Безусловно также, что исключительная централизация полиции адекватна государствам с недемократическими режимами правления, в которых она в большей степени, чем децентрализованная структура, способна выполнять функции принуждения и подавления, игнорируя волю большинства населения. Однако для демократического правового государства, каковым, согласно Конституции Российской Федерации, является наша страна, наличие определенных элементов децентрализации полиции не только, с нашей точки зрения, могло бы повысить ее эффективность, но и служило бы определенной защитой от всевластия государства. Как отмечал по этому поводу Ю.П. Соловей, "...с точки зрения "высших общегосударственных интересов", которые на деле часто представляют собой не более чем интерес правящей элиты, действительно, полицейское "единовластие" предпочтительнее полицейского "разновластия". Однако с точки зрения обеспечения соблюдения и уважения прав человека и гражданина властью часто наиболее приемлемой представляется полицейская система, элементами которой выступают так называемые параллельные структуры, разумеется, с точно определенной и взаимосвязанной компетенцией"<sup>1</sup>.

Здесь надо сказать, что децентрализация полиции, как и децентрализация управления вообще имеет под собой достаточно серьезные теоретические осно-

---

<sup>1</sup> Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993. С. 397 - 398.



вания. В Британской энциклопедии децентрализация определяется как процесс перераспределения, рассеивания функций, сил, власти, людей или вещей от центрального местоположения или управляющего органа<sup>1</sup>. Применительно к сфере государственного управления децентрализация – процесс перераспределения власти и полномочий между центральными и местными органами государственного управления, а также органами самоуправления с целью повышения эффективности управления различными сферами экономической и социальной жизни общества<sup>2</sup>. Как отмечает И.В. Понкин, принцип децентрализации является одним из универсальных принципов эффективного публичного управления<sup>3</sup>.

Еще А. Де Токвиль и П.Ж. Прудон видели в расширении полномочий местных представительных органов "не только ценный противовес тенденции к унификации общества", "заслон на пути к всевластию государства", но и "средство защиты интересов индивидов"<sup>4</sup>. Одним из базовых принципов децентрализации является то, что «она сближает процесс принятия решений с гражданами, благодаря чему последние могут принимать в нем более активное участие, а также контролировать его. Помимо этого, она способствует укреплению муниципальной власти, с которой обществу легче идентифицироваться, нежели с общенациональной. В конечном счете децентрализация стимулирует большую вовлеченность местных органов власти в процесс общественного развития»<sup>5</sup>.

Многие западные юристы высказывают мнение о том, что чрезмерная централизация полиции отрицательно сказывается на деятельности органов власти. Так, известный французский правовед И. Люшер отмечал: "В решении, принимаемом на общенациональном уровне, не учитываются многие факторы, и поэтому оно не соответствует реальности и интересам граждан, которые

<sup>1</sup> <http://www.merriam-webster.com/dictionary/decentralization>

<sup>2</sup> Энциклопедия государственного управления в России: В 4 т. / Под общ. ред. В.К. Егорова, отв. ред. И.Н. Барциц. Т. I. А - Е. М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 295 - 296.

<sup>3</sup> Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 28.

<sup>4</sup> См.: Советское государство и право. 1988. № 10. С. 109 - 111.

<sup>5</sup> Fundamentos del federalismo fiscal y la descentralizacion fiscal. С. 2.

предпочитают иметь дело с выборными людьми, а не безликими государственными учреждениями"<sup>1</sup>. Чрезвычайно важно, по мнению названных ученых, прибегать к децентрализации с участием многих подразделений и многих уровней иерархии при поиске альтернативных вариантов в случаях выработки принципиально новых решений<sup>2</sup>.

Если говорить о преимуществах децентрализации конкретно для Российской Федерации, то, согласно Н.М. Добрынину, таковыми являются:

- возможность учета особенностей существующих в границах государства политико-территориальных общностей и формирования для них наиболее подходящих публично-властных механизмов;

- освобождение центрального правительства от бремени излишнего количества функций (а значит, повышение эффективности исполнения оставшихся);

- возможность направить местный сепаратизм в русло конструктивного общения (а может быть, даже предотвратить распад государства под влиянием центробежных тенденций и периферийного национализма);

- приближение публичного управления к объекту и основному источнику публичной власти – народу<sup>3</sup>.

Между тем, у нас в стране, как отмечает С.Б. Аникин «идеи децентрализации государственного управления на основе перераспределения определенной части полномочий между субъектами управления в государстве, как показывает история, не всегда доводились до логического результата и воплощались в жизнь в полном объеме»<sup>4</sup>. Это касается и попыток децентрализации отечественной милиции, в том числе, и путем создания ее на муниципальном уровне.

---

<sup>1</sup> См.: International Police Revue. 1996. № 8. Р. 13; Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. М., 2001. С. 70 - 72.

<sup>2</sup> См.: Journal of Police Science and Administration. 1986. N 3. Р. 212 - 222.

<sup>3</sup> Добрынин Н.М. Государственное управление: Теория и практика. Современная версия новейшей истории государства: Учебник. Т. 1 / Науч. ред. А.Н. Митин. Новосибирск: Наука, 2010. С. 210.

<sup>4</sup> Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010. С. 52.

Применительно к правоохранительной деятельности децентрализация функций управления полицией является плодом практической реализации классических принципов демократии<sup>1</sup>. Преимущества децентрализации полиции производны от децентрализации системы государственного управления в целом и заключаются в том, что:

- децентрализованная полиция в большей степени, чем централизованная, позволяет учесть национальные, культурные, религиозные и другие особенности отдельных проживающих в стране общностей, что позволяет использовать наиболее подходящие для них публично-властные механизмы. Это видится особенно важным для такой большой по территории и многонациональной страны как Российская Федерация;

- децентрализации полиции дает возможность осуществлять реальную обратную связь между государством и населением, что, с одной стороны позволяет властным структурам более оперативно и адекватно реагировать на потребности общества, с другой – повышает доверие последнего к представителям власти;

- децентрализация полицейских и иных правоохранительных структур способствует укреплению муниципальной власти в целом, обеспечивает реальное функционирование местного самоуправления и вовлеченность в него местного населения;

- создание децентрализованных полицейских структур с реальным вовлечением в них местного населения препятствует нарастанию сепаратистских тенденций в тех регионах страны, где они имеют место.

- реальный опыт функционирования децентрализованной полиции в Великобритании и США свидетельствует о том, что, в конечном счете, распределение затрат на полицейские силы между центральным правительством и местными властями способствует экономии финансовых ресурсов, что особенно важно в период экономического кризиса.

---

<sup>1</sup> См.: Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

Неудивительно, что и отечественными специалистами неоднократно высказывались идеи о необходимости децентрализации еще российской милиции<sup>1</sup>. Существовали и конкретные проекты децентрализации путем формирования органов охраны правопорядка на муниципальном уровне. Так, еще в 2002 году появился проект разделения милиции на федеральную полицию и муниципальную милицию. Позднее, концепция, предусматривающая выделение федеральной полиции и муниципальной милиции, была разработана и Общественной палатой России<sup>2</sup>. Однако все эти проекты не были реализованы. Причин этому несколько, но одной из важнейших является позиция противников децентрализации милиции (полиции) России.

Так, например, руководитель проекта Закона о милиции Б.П. Кондрашов подчеркивал: "Зарубежный опыт функционирования децентрализованных полицейских систем свидетельствует, что их существование возможно только в странах с хорошо развитой рыночной экономикой и стабильными политическими процессами. Причем фактор стабильности этих процессов является определяющим"<sup>3</sup>. По мнению бывшего начальника российского бюро Интерпола В.С. Овчинского, «в условиях нашей действительности, особенно той ситуации, которая сложилась на Северном Кавказе, децентрализация органов внутренних дел – это путь в никуда. Это путь к распаду страны, к еще большему повышению градуса террористической активности<sup>4</sup>. Д.О. Ежевский также отмечает, что «сильные децентрализованные полицейские системы распространены в зарубежных странах демократической ориентации далеко не везде, а лишь там, где большая часть населения живет не за чертой бедности и где миллионы работ-

---

<sup>1</sup> См., напр.: Кононов А. Проблемы становления муниципальной милиции в Российской Федерации: задачи и перспективы исследования. Саратов, 1995; Кваша Л.Ф. Возможности реформирования российской милиции в переходный период // Административное право и процесс. 2006. № 1.

<sup>2</sup> Общественная палата предлагает разделить милицию на федеральную и муниципальную // Новая политика. Интернет-журнал / <http://www.novopol.ru/-obschestvennaya-palata-predlagaet-razdelit-militsiyu--text82607.html>

<sup>3</sup> Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998.

<sup>4</sup> Интервью В.С. Овчинского на р/с «Эхо Москвы» // <http://www.echo.msk.ru/programs/police/708884-echo/>

ников бюджетной сферы своевременно получают зарплату, а нуждающимся в срок выплачиваются социальные пособия, чего мы, к сожалению, пока не видим в сегодняшней России... Наконец, развитая муниципальная полиция действует за рубежом только там, где местные власти располагают необходимыми и значительными финансовыми возможностями для ее содержания»<sup>1</sup>.

Безусловно, определенный резон в приведенных выше доводах есть. Однако, как представляется, абсолютизировать их тоже не следует. Что касается недостаточной развитости рыночной экономики и нестабильности России, то такой довод, как представляется, еще мог приводиться в середине 90-х годов XX века. Однако ситуацию начала века XXI, несмотря на имеющиеся место некоторые кризисы, в целом все же вряд ли можно назвать нестабильной. Политическая ситуация в России демонстрирует существенную стабильность уже на протяжении 15 лет. Что же касается экономики, то она, хотя и демонстрирует сильную привязанность к ценам на энергоносители (что повлекло кризисы 2008 и 2014 годов), имеет существенный запас прочности, и, хотя, уровень жизни в России пока еще существенно ниже, чем в Великобритании и США, в настоящее время проблемы с задержками выплаты зарплат работниками бюджетной сферы и социальных пособий нуждающимся, все же не являются системными. Все это, на наш взгляд, позволяет планировать и проводить достаточно длительные реформы аппарата управления, при условии наличия убедительных доводов о том, что они позитивно скажутся на качестве публичного управления.

Определенная нестабильность (хотя также значительно меньшая, чем в 90-е годы XX века), действительно, имеет в настоящее время место на южных национальных окраинах России и отрицать возможность подпадания каких-либо местных полицейских формирований под контроль сепаратистов нельзя. Эта опасность должна учитываться при какой-либо децентрализации российской полиции и правоохранительной системы вообще. В то же время, представ-

---

<sup>1</sup> Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

ляется, что указанная опасность не может являться основанием отказа от этой децентрализации. Мировой, и, в частности, тот же британский опыт, свидетельствует о том, что усиление вертикали полицейской власти редко дает положительный результат в борьбе с сепаратистами. Напротив, проведенная в начале 2000-х годов автономизация полиции Северной Ирландии, постановка ее под гражданский контроль местного сообщества, привлечение к службе на паритетной основе протестантов и католиков позволили в значительной степени снизить напряженность в обществе, повысило эффективность работы полиции и значительно снизило уровень агрессии к ней со стороны местных жителей<sup>1</sup>.

Что же касается часто приводимого довода о том, что уровень финансовой обеспеченности большинства субъектов Российской Федерации и муниципалитетов не позволяет содержать местную полицию, то здесь проблема, на наш взгляд, носит в большей степени политический, а не экономический характер. Хорошо известно, что финансы в Российской Федерации концентрируются, в основном, на федеральном уровне, в то время как ответственность за решение самых различных задач спускается на региональный и местный<sup>2</sup>. Соответственно, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления искусственно поставлены в ситуацию, когда они объективно не могут выполнять свои полномочия на должном уровне. При наличии политической воли ситуация вполне может быть изменена, хотя бы в отдельных аспектах.

Разумеется, децентрализация полиции в России, если она когда-либо будет произведена, потребует существенного перераспределения финансовых ресурсов и полномочий между федеральным центром и региональными и мест-

---

<sup>1</sup> См. об этом: Закон «О полиции»: Если мент оказался вдруг.... / <http://svpressa.ru/politic/article/38005>

<sup>2</sup> См. об этом например: Андриченко Л.В. Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11; Елизарова Н.В. Правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12; Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5; Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2; и др.

ными властями. И хотя мы полагаем, что в перспективе частичная децентрализация российской полиции была бы полезна для общества, в существующих в настоящее время условиях, с нашей точки зрения, пока речь может идти только о децентрализации не собственно полиции, а лишь полицейской деятельности.

Мы полагаем, что эта децентрализация могла бы быть проведена на уровне муниципалитетов, а не регионов. В данном случае мы полностью присоединяемся к мнению А.И. Казанника, который пишет: «Преимущество полиции муниципального образования заключается в том, что над ее структурами не может быть вышестоящего органа публичной власти. В своей повседневной деятельности муниципальная полиция может зависеть только от закона и местного населения. На нее нельзя будет оказывать давление с целью сокрытия преступлений или заставить заниматься приписками, улучшать выгодные для начальства показатели оперативно-розыскной деятельности. Эффективность ее работы будет оценивать не власть в лице вышестоящей полицейской структуры, а население муниципального образования. Поэтому единственный показатель, к достижению которого будет стремиться муниципальная полиция, - это удовлетворенность населения результатами ее работы»<sup>1</sup>.

Действительно, в диссертации ранее уже отмечался крайне невысокий уровень доверия общества к полиции в Российской Федерации. Разумеется, причины здесь различны, но, в определенной степени, как нам представляется, это связано и с отсутствием реальных каналов обратной связи, по которым граждане могли бы влиять на полицейские структуры. Пока российская полиция остается даже более централизованной структурой, чем советская и российская милиция, для большинства ее сотрудников оценка их деятельности вышестоящим руководством будет иметь большее значение, чем эта оценка населением. Стоит ли удивляться тому, что «в полиции и других правоохранительных ведомствах укоренилась практика избирательного отбора «удобных» для расследования случаев и отсева сложных и невыгодных по другим причинам дел...

---

<sup>1</sup> Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6. С. 21.

Люди не обращаются в полицию с сообщениями о преступлениях и не сотрудничают с нею»<sup>1</sup>.

Бывший Президент Российской Федерации и идеолог реформы полиции Д.А. Медведев в своих выступлениях неоднократно отмечал, что полиция должна быть, прежде всего, эффективной<sup>2</sup>. Однако эффективность полиции должна, с нашей точки зрения, оцениваться не только в общегосударственном масштабе (хотя он тоже важен). Эффективность полиции должны оценивать, в первую очередь, сами граждане, которых, как правило, мало интересуют статистические показатели преступности и раскрываемости преступлений, а заботит реальная безопасность. Как следствие, для повышения эффективности полиции между нею и обществом должны быть налажены механизмы обратной связи, которые, в наибольшей степени могут быть задействованы именно в системе местного самоуправления.

Касаясь вопроса децентрализации полицейских структур в России, К.С. Смирнов пишет: «для исторического наследия России и зарубежного опыта организации правоохранительной деятельности большинства современных государств характерно устойчивое сочетание факторов, которые должны использоваться в процессе совершенствования института полиции Российской Федерации. Это прежде всего сочетание принципов централизованного императивного руководства за корпусом профессиональных сотрудников правоохранительных органов (полицией, жандармерией и т.п.) с функционированием на местах структур и должностных лиц (исправников, народной милиции и т.п.), которые практически всегда опирались в своей деятельности на представителей местного населения, что обуславливало высокую эффективность их деятельности. Формирование корпуса российской полиции не должно привести к исчезновению института муниципальной милиции, который может способствовать эффективности ее деятельности на основе позитивного опыта реализа-

---

<sup>1</sup> Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ. М., 2013. С. 5.

<sup>2</sup> См.: Медведев надеется, что полиция будет эффективней милиции // <http://actualcomment.ru/main/368/>; Медведев: Полиция должна быть эффективной // [http://www.kaliningradcity.ru/ru/news/2010/12/24/novost\\_chasa/85672.php](http://www.kaliningradcity.ru/ru/news/2010/12/24/novost_chasa/85672.php)



ции одной из конституционных основ Российской Федерации - народовластия, осуществляемого в том числе на основе местного самоуправления. Зарубежная практика правоохранительной деятельности также свидетельствует о том, что наряду с корпусом профессиональной полиции используется потенциал местного населения, создаются в той или иной форме подразделения муниципальной (местной) милиции»<sup>1</sup>.

Таким образом, на современном этапе децентрализация полицейской деятельности в России наиболее реальна на муниципальном уровне путем создания дополнительных по отношению к собственно федеральной полиции структур. В силу различных причин такие структуры получили название муниципальной милиции.

Безусловно, здесь надо подчеркнуть, что в современной истории России уже имелся негативный опыт создания таких подразделений. Во исполнение Указа Президента Российской Федерации "О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления"<sup>2</sup> в 1990-е годы был проведен эксперимент, в котором приняли участие подразделения милиции 87 муниципальных образований численностью около 9 тыс. человек в 10 субъектах РФ. В числе участников эксперимента оказалась и Саратовская область.

Результаты эксперимента показали, что к выполнению функций по охране общественного порядка оказались не готовы ни субъекты РФ, ни муниципальные образования. Подписав с МВД России соглашения о порядке реализации Указа об эксперименте, органы исполнительной власти субъектов РФ не приняли мер по их исполнению в части организации и проведения эксперимента. Ими не были выполнены обязательства по координации и контролю за действиями местного самоуправления в ходе эксперимента, а также обещания о

---

<sup>1</sup> Смирнов К.С. Институт полиции в России: об актуальности и задачах историко-правового исследования // История государства и права. 2012. № 9. С. 36.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 17.09.1998 № 1115 (ред. от 16.11.1998) "О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 38. Ст. 4783.

предоставлении муниципальным образованиям необходимых финансовых средств. В итоге абсолютное большинство муниципальных органов не смогли содержать подразделения муниципальной милиции на уровне нормативов МВД. За период эксперимента объем финансирования муниципальной милиции не превысил 60 - 65% расчетной потребности<sup>1</sup>.

Как видим, отрицательный результат эксперимента был вызван преимущественно его бойкотированием со стороны органов государственной власти. Как это, к сожалению, нередко бывает в сфере организации местного самоуправления в нашей стране, государство сначала наделило органы местного самоуправления государственными полномочиями без надлежащего финансирования, а затем, когда последние, вполне естественно, не сумели их реализовать в необходимой степени, объявило неудачной саму идею децентрализации правоохранительной деятельности<sup>2</sup>.

В связи с этим, отмечая, что в целом неудачный опыт создания муниципальной милиции в Российской Федерации, на наш взгляд, не свидетельствует о порочности самого подхода, вместе с тем, констатируем, что любая децентрализация такого рода должна обязательно иметь в своей основе финансовые обоснования, к чему мы еще вернемся в диссертации далее.

Что касается правовых предпосылок создания правоохранительных структур на уровне муниципальных образований, то они являются достаточно убедительными. Следует подчеркнуть, что в соответствии с ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации органы местного самоуправления, в том числе, самостоятельно осуществляют охрану общественного порядка. Как отмечает в связи с этим Л.Ф. Кваша, «российский законодатель должен быть последователен в своей правовой политике. Если в Конституции РФ зафиксировано положение о возможности осуществления органами местного самоуправления охраны общественного порядка, то он должен обеспечить конституционализацию

---

<sup>1</sup> Жерновой М.В., Сухаренко А.Н. К вопросу о создании муниципальной милиции в России // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 45 - 48.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 02.06.2000 № 1011 "О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23. Ст. 2386.

этой нормы в рамках специального закона, что позволит осуществить организационные меры по созданию соответствующего органа правопорядка»<sup>1</sup>. Аналогичные доводы приводит и И.В. Гончаров<sup>2</sup>.

При этом обратим внимание на то, что Конституция Российской Федерации прямо называет всего четыре вопроса местного значения (при том, что федеральное законодательство в настоящее время закрепляет их более сорока):

- 1) управление муниципальной собственностью;
- 2) формирование, утверждение и исполнение местного бюджета;
- 3) установление местных налогов и сборов;
- 4) осуществление охраны общественного порядка.

Тот факт, что осуществление охраны общественного порядка оказалось в их числе, свидетельствует, на наш взгляд, о его важности с точки зрения авторов российской Конституции. Фактически имеющая место ситуация, когда реально данный вопрос местного значения не исполняется, является неполным соблюдением конституционных норм<sup>3</sup>.

Отметим также, что базовый для всего местного самоуправления Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>4</sup> содержит п. 8 ч. 1 ст. 15 и п. 9 ч. 1 ст. 16 предусматривающие организацию *охраны общественного порядка* на территории муниципального района и городского округа соответственно *муниципальной милицией*. Правда, ч. 3 ст. 83 того же закона указывает, что данные пункты вступают в силу в сроки, установленные федеральным законом, определяющим

<sup>1</sup> Кваша Л.Ф. Муниципальная власть и ее возможности по обеспечению охраны общественного порядка (организационно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.

<sup>2</sup> См.: Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60.

<sup>3</sup> В настоящее время органы местного самоуправления реально участвуют в охране общественного порядка лишь путем предоставления помещения для работы и жилого помещения участковым сотрудникам полиции. Не отрицая важность этого вопроса, в то же время, представляется сомнительным, что реализацию ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации можно свести только к нему.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 03.05.2011) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

порядок организации и деятельности муниципальной милиции, с 2003 года так и не принят. Однако, во всяком случае, можно констатировать, что правовые основания для создания муниципальной милиции в Российской Федерации имеются и вопрос остается лишь в конкретном наполнении законодательных норм. Попутно, кстати, заметим, что Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» разрабатывался и принимался уже после эксперимента с созданием муниципальной милиции в 90-е годы XX века, что также свидетельствует о том, что данный опыт не стал для федерального законодателя основанием признать идею осуществления правоохранительной деятельности в муниципальных образованиях неудачной в целом.

Что же касается собственно законодательных актов о муниципальной милиции, то проекты такого рода документов появлялись с 2003 года неоднократно, в том числе, и в последние годы. Так, летом 2011 года группой депутатов – представителей «Единой России» был разработан проект изменений в закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающий создание нового правоохранительного органа муниципальной милиции, представляющей собой объединение граждан для охраны общественного порядка<sup>1</sup>. Муниципальная милиция, согласно проекту, не должна была получить таких прав, как полицейские, например, на ношение оружия, вхождение в жилище, конвоирование преступников и других, чтобы не дублировать полицию, однако могла бы пользоваться большими полномочиями, нежели существующие во многих регионах добровольные народные дружины. Проект был поддержан, в том числе и главой координационного совета профсоюза сотрудников милиции Москвы М. Пашкиным который указал при этом на успешный пример США, в которых конкуренция между федеральными органами безопасности и полицией штата способствует раскрытию многих дел и правильному распределению нагрузки. В то же время он заметил, что «без

---

<sup>1</sup> См.: Винокурова Е. Возвращение милиции // [http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21\\_a\\_3670629.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21_a_3670629.shtml)

оружия полноценно охранять улицы просто невозможно, так как «муниципальные милиционеры» станут легкой жертвой толпы или тех самых преступников, от которых они, по замыслу, должны оберегать граждан»<sup>1</sup>. Эти и некоторые другие причины и повлекли в последующем снятие законопроекта с рассмотрения.

В ноябре 2013 г. была представлена Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ, подготовленная Институтом проблем правоприменения при Европейском университете в Санкт-Петербурге. Авторы Концепции предлагают децентрализацию современной полиции и создание муниципальной полиции, которая будет отвечать за поддержание общественного порядка на подведомственной территории и первичное реагирование на все обращения населения. При этом, муниципальная полиция, по замыслу авторов Концепции, должна быть создана на уровне муниципального района<sup>2</sup>.

В 2014 году появился еще один проект закона о муниципальной милиции, разработанный, на этот раз, депутатами «Справедливой России»<sup>3</sup>. Как отмечается в пояснительной записке к законопроекту, «создание в 2011 г. строго вертикальной структуры полиции еще более "отдалило" региональные власти и органы местного самоуправления от управления органами охраны правопорядка и снизило порог их ответственности за состояние общественного порядка и общественной безопасности на соответствующих территориях. Изучение опыта зарубежных государств показывает, что наиболее распространенным подходом в этих условиях является создание автономных муниципальных органов охраны общественного порядка, находящихся в ведении местного самоуправления»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Винокурова Е. Возвращение милиции // [http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21\\_a\\_3670629.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21_a_3670629.shtml)

<sup>2</sup> Концепция комплексной организационно-управленческой реформы правоохранительных органов РФ. М., 2013. С. 26 - 29.

<sup>3</sup> Проект Федерального закона № 621910-6 "О муниципальной милиции в Российской Федерации" // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>4</sup> Пояснительная записка "К проекту Федерального закона "О муниципальной милиции в Российской Федерации" // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

По замыслу авторов, муниципальная милиция должна была быть самостоятельным органом на уровне муниципального района и города, который непосредственно подчиняется главе муниципального образования. Она не должна входить в структуру местной администрации, что обеспечит ее независимость в вопросах охраны общественного порядка и уменьшит риск субъективизма в руководстве ею. Принципиальным моментом является установление избираемости начальника милиции и участковых уполномоченных населением муниципального образования и жителями административных участков<sup>1</sup>.

Таким образом, идея о частичной децентрализации полицейской деятельности путем формирования муниципальной милиции поддерживается не только в правовой доктрине, но и на уровне конкретных законопроектов. В то же время, мы полагаем, что предлагаемые в них подходы нуждаются в определенном уточнении.

Прежде всего, обратим внимание, что законопроект 2014 года также был снят с рассмотрения Государственной Думы<sup>2</sup>. В отрицательном отзыве на него, представленном Правительством Российской Федерации<sup>3</sup>, среди основных претензий было отмечено: во-первых, некорректное финансово-экономическое обоснование; во-вторых, противоречие некоторых его норм законодательству о государственной службе; в-третьих, чрезмерное расширение полномочий муниципальной милиции.

На последних двух пунктах имеет смысл остановиться более подробно, поскольку, действительно в законопроекте было допущено дублирование ряда полномочий муниципальной милиции с полномочиями федеральной полиции и попытка встроить милицейские кадры в систему правоохранительной службы. С нашей точки зрения, ничего хорошего такое пересечение полномочий при-

---

<sup>1</sup> Жерновой М.В., Сухаренко А.Н. К вопросу о создании муниципальной милиции в России // Российская юстиция. 2014. № 9. С. 45 - 48.

<sup>2</sup> Выписка из протокола заседания Совета ГД ФС РФ от 13.11.2014 № 203 <О проекте Федерального закона № 621910-6 "О муниципальной милиции в Российской Федерации"> // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

<sup>3</sup> Официальный отзыв Правительства РФ от 01.10.2014 № 6574п-П4 "На проект Федерального закона "О муниципальной милиции в Российской Федерации" // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

нести не может. Муниципальная милиция, с нашей точки зрения, не должна подменять собой профессиональную полицию, а содействовать последней в осуществлении ее функций.

В связи с этим к направлению деятельности муниципальной милиции можно было бы отнести охрану общественного порядка (в частности, путем патрулирования улиц, деятельности участковых); обеспечение безопасности граждан в публичных местах; первичное реагирование на обращения граждан о совершении преступлений и правонарушений (с передачей материалов для расследования полиции либо других правоохранительным органам в рамках их компетенции)<sup>1</sup>; осуществление мер, направленных на профилактику совершения противоправных действий. При этом, было бы неправильным не предоставлять муниципальной милиции права пресекать уже совершаемые преступления и административные правонарушения, однако в данном аспекте полномочия ее сотрудников также должны ограничиваться задержанием правонарушителей и совершением первоочередных действий, связанных с фиксацией факта правонарушения.

Повышению гибкости осуществления правоохранительной деятельности способствовала бы возможная передача органам муниципальной милиции и некоторых полномочий других правоохранительных структур там, где это является целесообразным. Для этого не требуется вводить никаких принципиально новых механизмов – достаточно уже существующего механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Разумеется, наделение муниципальной милиции отдельными государственными полномочиями (например, в сфере производства по делам об административных правонарушениях) будет оптимальным только в случае, если данные правоохранительные структуры будут успешно функционировать в конкретном

---

<sup>1</sup> Регистрация сообщений о преступлениях и правонарушениях муниципальной полицией с последующей передачей материалов органам полиции имеет еще и то преимущество, что таким образом может быть переломлена негативная практика незаконных отказов приема заявлений от граждан, поскольку не подчиненная полиции милиция будет не заинтересована в их сокрытии.

муниципальном образовании уже длительное время и докажут свою эффективность.

Что касается организационной составляющей, то мы согласны с авторами указанных выше законопроектов и концепций, согласно которым муниципальная милиция должна иметь статус органа местного самоуправления. В то же время, принципиальным нам видится введение обязательной выборности главы этого органа напрямую населением, как это, например, предусмотрено в местной полиции США, а не назначение главой муниципального образования. Здесь надо сказать, что предложения о выборности должностных лиц полиции неоднократно звучали при обсуждении проекта закона «О полиции»<sup>1</sup>. Высказываются подобные предложения и в настоящее время<sup>2</sup>. Однако, в условиях централизованной полиции реализация их вряд ли возможна, в отличие от предлагаемой нами модели.

Введение выборности должностных лиц местной полиции позволит населению муниципального образования реально воздействовать на ее работу по обеспечению правопорядка и общественной безопасности. Соответственно, с нашей точки зрения, модель местной полиции с выборными ее руководителями будет не только отвечать основным принципам демократического общества, но и способна существенно снизить уровень ее коррумпированности и повысить степень реальной ответственности перед гражданами.

Применительно к финансированию местной милиции нам представляется возможным обратиться к опыту Соединенного Королевства. Финансирование деятельности британских местных полицейских подразделений осуществляется из местного бюджета, однако, при этом, половина расходов компенсируется центральным правительством<sup>3</sup>. Такой подход обеспечивает, с одной стороны, гарантированное финансирование британской полиции, с другой — подотчетность

---

<sup>1</sup> См. например: Регионы сами должны выбирать руководителей органов полиции» <http://slon.ru/articles/462033/>; Комментарии к закону о полиции // <http://tebedam.livejournal.com/55396.html>; <http://zakonoproekt2011.ru/user/9761>; и др.

<sup>2</sup> Подосенов С., Климачева Е. Охрану порядка на улицах доверят избираемым народом "шерифам" // Известия. 14.05.2014.

<sup>3</sup> См.: Police of the world. New York, 1979. P. 70.



и подконтрольность ее местному сообществу.

Применительно к России, с учетом особенностей отечественной финансовой и муниципальной системы, было бы возможным предусмотреть доленое финансирование муниципальной милиции. К примеру, возможно было бы компенсировать из федерального бюджета деньги на денежное содержание сотрудникам милиции, в то время как организационно-техническое обеспечение ее деятельности полностью возложить на местный бюджет. Из местного бюджета могли бы также выплачиваться поощрения сотрудникам милиции и т.п.

Конечно, указанное предложение повлечет дополнительные расходы из бюджетов, однако, одновременно некоторые расходы на федеральную полицию сократятся (в частности, за счет перевода участковых в муниципальных милицию). При этом, кстати, в рамках существующей экономической ситуации, можно подчеркнуть, что опыт децентрализации полицейских структур многих государств показывает, что распределение затрат на полицейские силы между центральным правительством и местной администрацией способствует экономии использования бюджетов страны<sup>1</sup>.

Помимо штатных сотрудников муниципальной милиции, к ее деятельности могут также привлекаться и добровольные помощники из числа местных жителей. Деятельность таких помощников должна осуществляться на добровольных началах, в свободное от основной работы время, то есть, должна быть непрофессиональной (хотя не должна быть исключена и выплата им в отдельных случаях денежного поощрения из средств местных бюджетов).

В связи с этим опять таки уместно обратиться к опыту зарубежных государств. Например, в Великобритании, во многих графствах и городах которого существует институт так называемых "специальных констеблей", выполняющих обязанности по оказанию содействия констеблям регулярной полиции<sup>2</sup>. В частности, к их функциям относится: содействие по обеспечению общественного порядка и безопасности на различного рода мероприятиях; обеспечение

---

<sup>1</sup> См.: Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления // Право и политика. 2005. № 6.

<sup>2</sup> Die Polizei. 1996. Berlin. № 5. P. 18 - 19.

безопасности дорожного движения; пеший патруль; оформление и рассылка различных запросов; представление доказательств в суде; проведение разъяснительных бесед со школьниками о профилактике правонарушений<sup>1</sup>. "Специальные констебли" дают обязательство о надлежащем исполнении своих функций. На них распространяются все права и обязанности регулярных полицейских. Они несут службу под их началом в свободное от своей основной работы время и получают за это почасовую оплату. Добровольные помощники используются в основном по месту жительства. Считается, что это положительно влияет на их активность, поскольку способствует реализации личной заинтересованности в обеспечении правопорядка<sup>2</sup>.

Также и в отдельных городах США действуют «помощники полиции» Auxiliary Police Officers. Они отличаются тем, что проходят более упрощённый курс подготовки, имеют меньше прав, нежели обычный полицейский (например им не положено оружие) и не получают зарплату. Однако при всём этом они получают полицейскую форму, немного другой жетон и служебный патрульный автомобиль<sup>3</sup>.

С учетом финансовой ситуации в большинстве муниципальных образований представляется, что институт «помощников полиции» США больше подходит для Российской Федерации, поскольку они, в отличие от специальных констеблей Соединенного королевства, не получают за свою деятельность постоянного денежного вознаграждения.

В Российской Федерации в настоящее время действует Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка»<sup>4</sup>, закрепляющий основы добровольного участия граждан в осуществлении правоохранительной деятельности органами внутренних дел (полицией). Согласно данному закону

---

<sup>1</sup> Кацуба Ю.И. Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012.

<sup>2</sup> Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

<sup>3</sup> [http://sumsi-new.ru/publ/stati\\_uchastvujushhie\\_v\\_konkurse/prochie\\_kategorii/policija\\_ssha/88-1-0-68](http://sumsi-new.ru/publ/stati_uchastvujushhie_v_konkurse/prochie_kategorii/policija_ssha/88-1-0-68)

<sup>4</sup> Федеральный закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

это участие осуществляется путем формирования народных дружин, а также привлечения граждан Российской Федерации к внештатному сотрудничеству с органами полиции. Нами предлагается распространить основные его положения также и на сотрудничество с муниципальной милицией.

При этом, принципиально важным видится закрепление полномочий органов местного самоуправления по оказанию организационной и финансовой помощи народным дружинниками и добровольным помощникам муниципальной милиции. В настоящее время, согласно п. 33 ч. 1 ст. 14, ч. 3 ст. 14 и п. 37 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин относится к вопросам местного значения поселений и городских округов. Между тем, если муниципальная милиция, согласно п. 8 ч. 1 ст. 15 того же закона будет создаваться не только в городских округах, но и в муниципальных районах, представляется, что заинтересованность в создании народных дружин, взаимодействующих с ней, и обеспечении деятельности добровольных помощников муниципальной милиции будут иметь именно муниципальные районы. В связи с этим представляется необходимым внести изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включив оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин в вопросы местного значения муниципальных районов, а не поселений.

Что же касается последних, то, с учетом того, что финансовая база большинства поселений в Российской Федерации (в особенности сельских), как правило, ниже, чем у муниципальных районов, предлагается оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин отнести не к вопросам местного значения поселений, а к их правам (ст. 14.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации»). Это позволит поселениям участвовать в поддержке народных дружин и добровольных помощников как полиции, так и муниципальной районной милиции, однако лишь в тех случаях, когда у поселения имеются для этого свободные финансовые ресурсы.

Нам представляется, что институт добровольных помощников милиции при правильной организации может оказаться востребован во многих муниципальных образованиях, как районного, так и поселенческого уровня. Здесь уместно вспомнить ситуацию, имевшую место в начале июля 2011 года в поселке Сагра Свердловской области, получившую широкий общественный резонанс<sup>1</sup>. Не рассматривая ее подробно, отметим, что в данном случае жители поселка, по сути, и выполняли (вынужденно, естественно) функции добровольных органов охраны правопорядка, защищая свой поселок от вооруженного нападения. Деятельность же официальных правоохранительных органов и, в частности, той же полиции, в данном инциденте подвергались серьезной критике, в том числе, за неспособность обеспечить безопасность граждан. Однако здесь надо сказать, что, не затрагивая вопрос о том, в силу каких субъективных причин полиция действовала в этом вопросе крайне неэффективно, обеспечение правопорядка от подобного рода бандитских нападений в удаленно расположенных поселках типа Сагры объективно является достаточно затруднительным.

Уже после нападения в средствах массовой информации сообщалось, что руководством областного ГУ МВД предприняты дополнительные меры по обеспечению безопасности жителей Сагры и в ней, в частности, начал работу участковый (которого раньше здесь не было)<sup>2</sup>. Однако совершенно очевидно, что один участковый сотрудник полиции вряд ли сможет что-то противопоставить участникам массового бандитского нападения, подобно тому, которое

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: Массовая драка в поселке Сагра: защищая поселок, дачники убили человека // <http://kr.ru/online/news/926535/>; Последние новости из Сагры: первое обвинение, обыски и допросы местных жителей // <http://www.rus-obr.ru/days/12121>; СК забрал у МВД дело о массовой драке под Екатеринбургом // <http://lenta.ru/news/2011/07/06/sagra/>; и др.

<sup>2</sup> См. об этом: В пережившем кровавую бойню уральском поселке Сагра начал работать участковый, а пост ГИБДД превратился в «кемпинг» // <http://www.top.nr2.ru/ekb/340252.html>

имело место в начале июля. С другой стороны размещение в каждом некрупном поселке значительного контингента полиции также объективно невозможно.

Вот в этих ситуациях полиции и муниципальной милиции на помощь могли бы прийти объединения местных жителей. По сути, их создание послужило бы направлению усилий жителей муниципальных образований (преимущественно в сельской местности, где наблюдается дефицит кадров сотрудников профессиональной полиции) в правовое русло. В связи с этим, нельзя не вспомнить, что события, подобные произошедшим в поселке Сагра, имели место и до, и после описанной выше ситуации<sup>1</sup>, в том числе, в Саратовской области (хотя и не получили такого резонанса) и тенденции последних лет, к сожалению, не свидетельствуют о том, что в будущем они не повторятся где-то еще. Поэтому указанные структуры, основанные именно на добровольном участии местных жителей, заинтересованных в обеспечении порядка и безопасности в своем муниципальном образовании, могли бы стать серьезной преградой преступности.

### **1.3. Функции полиции Российской Федерации, Великобритании и США**

Если в предыдущих параграфах диссертации речь шла преимущественно о вопросах современной и перспективной организации полиции России, Великобритании и США, то далее речь пойдет о ее непосредственном функционировании. И первый вопрос, который ставится в связи с этим: каковы есть (и должны быть) основные функции полиции современного правового государства.

На первый взгляд, функции полиции довольно очевидны – являясь правоохранительным органом, она должна обеспечивать охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В научной юридической литературе нет единой точки зрения на само понятие общественного порядка<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См, например: Сагра-2. Саратовский вариант // <http://www.volgasud.ru/forums/index.php?showtopic=2464>.

<sup>2</sup> См. например: Горбунова О.Н. К вопросу об определении понятия "общественный порядок" в советской науке административного права // Труды Иркутского госуниверситета. Серия юридическая. Ч. 2. Вып. 8. Иркутск, 1967. С. 118; Веремеенко И.И. Сущность и понятие

Тем не менее, в целом исследователи сходятся на том, что общественный порядок, это, в конечном счете, та система общественных отношений, установление которой обусловлено потребностями общества и государства в нормальном функционировании и жизнедеятельности, и в рамках которой достигается безопасность граждан. Таким образом, общественный порядок объективно неразрывно связан с общественной безопасностью. Последняя, с юридической точки зрения, понимается как система общественных отношений, связанная с обеспечением спокойствия граждан, неприкосновенностью жизни и здоровья индивида, нормальными условиями труда и отдыха граждан, функционированием государственных органов, учреждений, общественных организаций, предприятий и других подобных коллективных субъектов<sup>1</sup>. Общественный порядок позволяет обеспечивать безопасность; меры по обеспечению общественной безопасности, в свою очередь, являются фактором поддержания надлежащего правопорядка в социуме<sup>2</sup>.

Однако обозначение того факта, что полиция занимается обеспечением общественного порядка и общественной безопасности – это только первый шаг в понимании ее функций, поскольку, во-первых, этим занимаются все правоохранительные органы (а, в некоторых случаях, и не только они), во-вторых, сам круг деятельности в этом направлении достаточно широк и не определен. В связи с этим учеными-юристами обоснованно ставится вопрос о том – какая именно деятельность полиции в области обеспечения общественного порядка и общественной безопасности является (должна являться) доминирующей?

---

общественного порядка // Советское государство и право. 1982. № 3. С. 27; Еропкин М.И. Сущность и содержание общественного порядка // Проблемы теории и практики административной ответственности. М., 1983. С. 91; Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка. М., 1987. С. 9; Готовцев А.В. Организационно-правовые вопросы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 13; Адмиралова И.А. Правовое положение граждан в сфере общественного порядка и роль полиции в его обеспечении // Административное право и процесс. 2014. № 8. С. 45 – 49; и др.

<sup>1</sup> Воронов А.М. Общественная безопасность Российской Федерации: проблемы и современность // Оперативник (сыщик). М., 2014. № 1 (38). С. 48.

<sup>2</sup> Пискунов С.А. Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность: виды, особенности и нормативно-правовые аспекты // Российский следователь. 2014. № 15. С. 49 - 53.

Ответы на него даются различные. Достаточно распространенной является точка зрения, согласно которой основной функцией полиции (ранее – милиции) является борьба с преступностью<sup>1</sup>, контроль над нею<sup>2</sup>.

Действительно, именно противодействие преступности в широком смысле в наибольшей степени отражает специфику деятельности полицейских (милицейских) организаций. В то же время, как представляется, эта функция полиции не должна абсолютизироваться. Выдвижение на первое место деятельности по противодействию преступности может повлечь игнорирование должностными лицами полиции иных функций, связанных с обеспечением прав и свобод граждан, их защиты; возникновение отношения к ним, как к чему-то второстепенному, отвлекающему от «основной» работы. Понятно, что такое положение неизбежно повлечет и увеличение недоверия к самим органам полиции со стороны граждан, осложнит какое-либо взаимодействие между ним (что, в конечном счете, опять-таки негативно скажется уже на состоянии преступности).

Надо сказать, что перекокс в области выдвижения (по крайней мере, информационного) на первое место функции полиции по борьбе с преступностью был до определенного времени характерен для многих стран мира, в том числе, Великобритании и США. В частности, С. Уолкер, еще в 1992 году писал, что американская полиция, отчасти благодаря собственным усилиям, а отчасти и независимо от них получила традиционный имидж «борца с преступностью», «тонкой голубой линии, отделяющей мир от хаоса», «армии, ведущей войну с преступностью»<sup>3</sup>. Однако, как показали последующие годы, такой имидж, даже при том, что полиция США отнюдь не игнорировала иные возложенные на нее функции, оказал ей в определенном смысле «медвежью услугу», на что практически одновременно стали указывать американские и британские специалисты. Связано это было с формированием в обществе чрезмерно завышенных ожиданий относительно всемогущества полиции в сфере предотвращения преступле-

---

<sup>1</sup> Капитонов С.А. Правообеспечительный потенциал милиции (вопросы теории, методологии и организации): Дис. ... д-ра. юрид. наук. Тюмень, 2003. С. 159.

<sup>2</sup> Харитонов А.Н. Государственный контроль над преступностью (теоретические и правовые проблемы): Монография. Омск, 1997. С. 91 - 108.

<sup>3</sup> Walker Samuel. The Police In America: An Introduction. 2nd ed. New York, 1992. С. 62.

ний и задержания преступников. Сформированный имидж высокоэффективного агентства мешает гражданам принять тот факт, что детективы – воплощение экранных героев, составляют лишь 10–15% от всей численности полицейских, а основной частью деятельности полиции являются не уголовные расследования и поимка преступников, а рутинное патрулирование, разрешение бытовых конфликтов и вполне мирное поддержание правопорядка<sup>1</sup>. Узнавая, что реальная раскрываемость преступлений составляет всего 20–30%, общество испытывает глубокое разочарование, что часто приводит к оказанию давления на полицию с требованием немедленно повысить эффективность работы<sup>2</sup>.

В связи с этим, например, в Великобритании совместными усилиями МВД, Министерства финансов, Ассоциации старших офицеров полиции и Ассоциации полицейских управлений в 1998 году проводилась работа по определению новых приоритетных целей и задач полиции. Функция полиции на современном этапе развития общества была определена британцами как содействие в обеспечении безопасного и справедливого общества, в котором права и ответственность индивидуумов, семей и общин соответствующим образом сбалансированы. Целями полиции при этом являются содействие безопасности и снижение количества беспорядков; снижение уровня преступности и тяжести преступлений; содействие осуществлению правосудия таким образом, чтобы поддерживать доверие населения к закону<sup>3</sup>.

К сожалению, можно констатировать, что в Российской Федерации в период разработки нового Федерального закона «О полиции» какого-либо целостного исследования целей и задач полиции на общегосударственном уровне не проводилось (хотя и ставилась задача освобождения полиции от несвойственных ей функций). В результате, принятый федеральный закон в этом плане не так сильно отличается от действовавшего раньше законодательства о милиции.

Статья 2 Федерального закона «О полиции» закрепляет, что деятельность

---

<sup>1</sup> Police Executive Research Forum, Survey of Police Operational and Administrative Practices 1981. Washington, 1981. С. 586–590.

<sup>2</sup> The Kansas City Preventive Patrol Experiment: A Summary Report / Kelling George et al. Washington, 1974.

<sup>3</sup> Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005.



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 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.

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

Как видно, в данном случае законодатель использовал понятие «основных направлений» деятельности полиции, отказавшись в этом плане от термина «задачи», употребляемого ранее в Законе Российской Федерации «О милиции». Как отмечают в связи с этим авторы комментария к Федеральному закону «О полиции» такая ситуация связана с тем, что задачи, в отличие от основных на-

правлений деятельности, «представляют собой цели, достижения которых любая организация должна добиваться всей своей деятельностью»<sup>1</sup>. Соответственно, по их мнению, закрепление в Законе Российской Федерации «О милиции» ее задач являлось, по своей сути, определением целевых заданий, выполнение которых предполагалось любой ценой. «Негативные изменения в состоянии оперативной обстановки, например увеличение числа совершаемых преступлений, независимо от объективных причин происходящих процессов традиционно считались показателем неэффективности милицейской деятельности... Как следствие, деятельность милиции становилась все более эфемерной, мнимой, не обеспечивающей правовой порядок»<sup>2</sup>. «В этом отношении понятие "основные направления деятельности" в известной мере нейтрально по отношению к средствам их реализации, лишено идеологического и конъюнктурного подтекстов, отражает в первую очередь иерархию тех социальных ценностей, охрана и защита которых возлагается на полицию... Основные направления деятельности полиции - это, по сути, функции, необходимые и вместе с тем достаточные для реализации ее социального предназначения»<sup>3</sup>.

Действительно, функция (от лат. function - исполнение, осуществление) функция часто в юриспруденции определяется как основное направление деятельности кого-либо<sup>4</sup>. Применительно к государственным органам функции, как подчеркивает В.М. Манохин, определяют материальное содержание их компетенции<sup>5</sup>. Таким образом, направления деятельности, перечисленные в ст. 2 Федерального закона «О полиции», и рассматриваются в настоящее время законодателем как ее основные функции.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

<sup>4</sup> См. например: Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юрист, 2004. 512 с.; Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. // СПС КонсультантПлюс. 2009; Абдулаев М.И. Теория государства и права: Учебник для высших учебных заведений. М.: Магистр-Пресс, 2004. 410 с.

<sup>5</sup> Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11. С. 4.

Функции полиции уточнены и детализированы в п. 1 Указа Президента РФ "Вопросы организации полиции"<sup>1</sup>. Согласно данному пункту в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются:

- а) прием, регистрация и проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях;
- б) выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, а также иных лиц в соответствии с федеральными законами;
- в) выявление и устранение причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- г) обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки;
- д) обеспечение безопасности дорожного движения;
- е) производство дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам, а также производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством Российской Федерации к подведомственности полиции;
- ж) осуществление оперативно-розыскной деятельности, оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий;
- з) противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности;
- и) обеспечение собственной безопасности;
- к) осуществление лицензионно-разрешительной работы;
- л) осуществление экспертно-криминалистической деятельности;
- м) государственная охрана объектов, а также охрана имущества граждан и организаций;

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 250 (ред. от 27.06.2014) "Вопросы организации полиции" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1336.

н) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц;

о) сбор, анализ и хранение оперативно-розыскной информации;

п) содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Российской Федерации;

р) контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;

с) подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полиции;

т) обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств - членов Международной организации уголовной полиции - Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола.

Надо сказать, что определенные таким образом функции полиции России имеют, разумеется, определенное сходство с функциями полиции большинства стран мира, и, в частности, Великобритании и США.

Так, к основным направлениям деятельности полиции Великобритании относятся:

1) сохранение/восстановление порядка и снижение частоты проявлений антисоциального поведения;

2) улучшение безопасности и спокойствия населения;

3) содействие безопасности на дорогах и уменьшение несчастных случаев;

4) уничтожение организованной и международной преступности;

5) борьба с терроризмом;

6) снижение уровня преступности путем изучения и выявления причин

преступности;

- 7) снижение опасности преступлений;
- 8) справедливое отношение к подозреваемым;
- 9) помощь в удовлетворении нужд жертв и свидетелей преступлений<sup>1</sup>.

В США, в силу отмечавшейся выше, еще большей децентрализации полиции, чем в Великобритании, функции полиции содержатся в самых различных актах уровня федерации, штатов и муниципальных образований и потому крайне разнообразны. Попытка систематизировать их и выделить самые главные была сделана Ассоциацией американских адвокатов, которая в документе «Стандарты, касающиеся функций городской полиции» их свела к одиннадцати позициям:

- 1) опознание уголовных преступников, задержание нарушителей, обращение с ними в соответствии с требованиями судебной процедуры;
- 2) снижение возможности совершения некоторых преступлений при помощи превентивного патрулирования и других мер;
- 3) помощь отдельным лицам, которым угрожает физическая опасность;
- 4) охрана конституционных гарантий;
- 5) облегчение передвижения людей и транспортных средств;
- 6) помощь тем, кто не может заботиться о себе;
- 7) разрешение конфликтов;
- 8) определение проблем, имеющих потенциальное серьезное значение для принудительного исполнения законов или управления;
- 9) создание и поддержание чувства безопасности в обществе;
- 10) развитие и охрана гражданского порядка;
- 11) развитие других служб чрезвычайного значения<sup>2</sup>.

Как видно, и в данном случае противодействие преступности, хотя и поставлено на первое место, но занимает лишь две позиции из одиннадцати.

При этом следует иметь в виду, что характерным для стран англосаксон-

<sup>1</sup> Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2001. С. 19.

<sup>2</sup> American Bar Association, Standards for Criminal Justice. 2d. ed. Boston, 1980. С. 131–132.

ской правовой системы является ярко выраженный дискреционный характер многих полицейских полномочий. На практике полицейские в США могут остановить, обыскать и допросить любое лицо, если имеются подозрения в том, что оно совершило, совершает или собирается совершить правонарушение. Они вправе потребовать, чтобы гражданин сообщил данные о себе и объяснил свои действия, и, наконец, могут арестовать его. Полицейский США при наличии "разумных оснований" может обыскать задержанного "с целью найти опасное оружие". В случае обнаружения каких-либо предметов, которые, по мнению сотрудника полиции, могут иметь отношение к противоправной деятельности, он вправе арестовать подозреваемого. При отказе гражданина остановиться и подвергнуться обыску полицейский наделен правом применить силу. Показательно, что законы штатов не содержат определения того, что следует понимать под выражением "разумно подозревает"<sup>1</sup>.

Таким образом, основные функции полиции в Великобритании и США могут быть сведены к трем наиболее важным группам:

- 1) предупреждение и противодействие преступности и других антисоциальных проявлений;
- 2) обеспечение безопасности личности, в том числе, оказание помощи отдельным гражданам;
- 3) организация нормального передвижения людей и транспорта.

Основные направления деятельности полиции России, по сравнению с функциями полиции Великобритании и США, выглядят явно шире. Если попытаться их каким-то образом объединить в группы (при всей условности подобной классификации), количество этих групп никак не получится свести к вышеуказанным трем.

На наш взгляд, в рамках такого подхода можно выделить:

- 1) предупреждение и противодействие преступлениям и иным правонарушениям. Сюда мы отнесем: защиту личности, общества, государства от про-

---

<sup>1</sup> Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007. 340 с.

тивноправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц, совершивших преступления; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение правопорядка в общественных местах; осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

2) обеспечение безопасности граждан и должностных лиц. К этому направлению относится государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц; розыск лиц, не совершавших преступления;

3) организация безопасности передвижения транспорта;

4) исполнение либо участие в исполнении административных и уголовных наказаний;

5) контроль за отдельными сферами деятельности (в частности, контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности). Сюда же можно отнести выделенное в Указе Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 250 осуществление лицензионно-разрешительной работы;

б) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе.

Как видно, только первые три группы соответствуют выделенными нами для полиции Великобритании и США.

Конечно, еще раз подчеркнем, что данная классификация основных направлений деятельности (функций) полиции Российской Федерации является условной. При определенном желании функции, находящиеся в четвертой, пятой и шестой группах, можно отнести к первой, поскольку контроль за чем либо по определению предполагает обеспечение законности (то есть, предупреждение, пресечение и выявление правонарушений); охрана имущества и объектов предусматривает, прежде всего, их охрану от противоправных посягательств; наконец, вспомнив, что целями административных и уголовных нака-

заний являются, в том числе, общая и специальная превенция (ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, ч. 2 ст. 43 УК РФ), можно сказать, что и неотвратимость исполнения наказания способствует предупреждению совершения новых правонарушений.

Однако, при таком подходе к первой группе можно при желании свести вообще все функции полиции. Представляется, все же, что функции, отнесенные нами к четвертой, пятой и шестой группам, хотя и могут, в конечном счете, также оказывать влияние на уровень правонарушений, все же имеют существенную специфику и иную целевую направленность.

Здесь нельзя не вспомнить о том, что в качестве одного из направлений реформы полиции в Российской Федерации указывалось освобождение полиции от несвойственных ей функций<sup>1</sup>. Рассматривая в диссертации выше историю развития полиции (милиции) в нашей стране, мы констатировали, что по целому ряду объективных и субъективных причин функции ее очень часто были далеки от правоохранительной деятельности в узком смысле этого слова. В особенности это проявлялось в отношении советской милиции, которая на некоторых этапах развития подменяла повседневную деятельность иных государственных структур, ответственных за решение вопросов управления в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, охраны природной среды, пожарного надзора и др.<sup>2</sup>

Процесс ограничения количества функций милиции начался еще с принятием Закона Российской Федерации «О милиции». Одним из его авторов и идеологов он был назван деуниверсализацией милицейской деятельности<sup>3</sup>.

Насколько же процессы деуниверсализации были продолжены с принятием Федерального закона «О полиции»? Для ответа на этот вопрос имеет смысл сравнить его концептуальные положения с содержащимися ранее в Законе РФ «О милиции». Указанный акт содержал, в частности, ст. 2 «Задачи милиции», к

---

<sup>1</sup> Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 60 - 62.

<sup>2</sup> Романов А.К. Полиция вместо милиции // ЭЖ-Юрист. 2010. № 35. С. 1, 3

<sup>3</sup> Кондрашов Б.П. Концептуальные положения Закона Российской Федерации «О милиции» и проблемы их формирования // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: материалы конференции 21 апреля 2006 г. М., 2006. С. 19.



которым относились:

- 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.

Если сравнить этот перечень с содержащимся в ст. 2 Федерального закона «О полиции», на первый взгляд, может сложиться впечатление, что функции полиции увеличились по сравнению с задачами милиции. Фактически же, однако, в законе о полиции произошла лишь большая конкретизация милицеевских функций, трансформировавшихся в основные направления деятельности. Как отмечают авторы комментария к Федеральному закону «О полиции», «суть законодательных новелл заключается не в удвоении числа функций полиции, а в учете содержательных и организационных аспектов полицейской деятельности»<sup>1</sup>. Кроме того, некоторые формально новые основные направления деятельности полиции (например, розыск лиц, обеспечение безопасности дорожного движения, контроль за оборотом оружия и частной детективной и охранной деятельностью) в ранее действующем Законе РФ «О милиции» содержались в статье об обязанностях милиции.

В то же время, касаясь вопроса об избавлении полиции от каких-то лишних функций, можно констатировать, что по большому счету оно не произошло. Еще в рамках работы над законопроектом Общественная палата РФ отмечала, что в целом компетенция правоохранительных органов в лице полиции не

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.

претерпевает существенных изменений. Как указывалось при этом, из того, что ставится под сомнение в качестве сферы профессиональной деятельности полиции - охрана имущества и объектов на договорной основе; обеспечение безопасности дорожного движения (почему тогда не авиационного, водного и железнодорожного?) или такие, как исполнение административных наказаний и государственная защита судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (почему не ФСО России и/или ФСБ России?)<sup>1</sup>.

В принятом в итоге тексте закона все эти функции были сохранены. Разумеется, от каких-то законодатель все-таки полицию освободил (принудительное выдворение с территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства; содействие судебным приставам-исполнителям; проведение техосмотра и др.), однако в целом можно согласиться с мнением А.П. Рыжакова о том, что компетенция полиции не так уж и отличается от правового положения милиции<sup>2</sup>.

Здесь надо сказать, что, с нашей точки зрения, минимизация функций полиции в рамках правоохранительной деятельности в узком смысле этого слова не должна являться самоцелью. Можно отметить, что законодательство тех же США демонстрирует широкую дифференциацию полицейских функций. Более того, в рамках реформ, проведенных в этой стране в 1990-е годы, функции полиции были даже несколько расширены. Как отмечает Д.Д. Шалягин, «новая концепция полицейской деятельности ставила задачу в значительной степени перенацелить всю полицейскую деятельность, сменив ее карательный характер, преобразовать ее в круглосуточную коммунальную службу, занимающуюся не только охраной правопорядка, расследованием преступлений и поимкой преступников, но и оказанием своего рода социальных услуг, сделать полицию учреждением, способным решать практически любые человеческие проблемы»<sup>3</sup>. Как результат, в некоторых штатах полицейские силы занимаются координаци-

---

<sup>1</sup> Письмо от 30 ноября 2010 г. № ЗОП-1/1980

<sup>2</sup> Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О полиции". М.: МФПА, 2011. 384 с.

<sup>3</sup> Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001. С. 98.

ей ликвидации последствий стихийных бедствий; выполняет функции личной охраны губернатора штата; сотрудничает с местными центрами по трудоустройству, с частными предпринимателями и государственными структурами, нацеленное на поиск рабочих мест для безработных, способных стать потенциальными преступниками; контроль за соблюдением лицензионных правил и т.д.

Разумеется, не все эти примеры следует воспринимать как примеры для подражания. Дифференциация функций полиции в США является прямым следствием ее децентрализованного характера, с одной стороны, и большей, по сравнению с Российской Федерацией приближенностью к гражданам – с другой.

Вместе с тем, полагаем, что сам подход, в соответствии с которым полиция должна быть структурой, ориентированной в первую очередь на оказание услуг гражданам является правильным. С этих позиций, направления деятельности полиции, связанные с обеспечением безопасности граждан могут и даже в некоторых случаях должны усиливаться. В тех же США 80 % всех вызовов полиции происходят не по преступлениям. Поскольку полицейские традиционно доступны круглогодично, 24 часа в сутки, граждане звонят в полицейские управления не только по серьезным случаям, но также и незначительным проблемам. В результате полицейская помощь может заключаться в придорожной авто помощи, выдачи справки куда надо обратиться (течет кран), нахождении потерянных домашних, или проверке замков на двери во время отпуска гражданина. Разумеется, все эти функции полиции с позиций ее статуса как правоохранительного органа являются непрофильными, однако наличие их не только позволяет решить многие проблемы граждан, но и укрепляют доверие последних к полицейским силам.

В то же время, по нашему мнению, в перспективе должен получить законодательное продолжение тренд, направленный на исключение тех функций полиции, которые не связаны напрямую с охраной общественного порядка и общественной безопасности. Среди таковых, очевидно, функции исполнения административных наказаний; охрана на договорной основе имущества и объ-

ектов; контроль за некоторыми сферами деятельности.

В целом, подводя итоги первой главы диссертации, отметим следующее.

Полиция России, Великобритании и США, развиваясь принципиально разными путями, пришли в настоящее время к достаточно разным результатам. Если полиция (милиция) России на всех этапах ее развития представляла собой централизованную структуру, ориентированную в первую очередь, на обеспечение законности и нормальное функционирование государственного аппарата, то децентрализованные органы полиции Великобритании и США во главу угла ставили защиту интересов не государства, а граждан.

Разумеется, с течением времени эти различия объективно сглаживались – в по-прежнему в целом децентрализованных полицейских системах США и Великобритании в настоящее время в значительно большей степени проявляются элементы централизации. В то же время и отечественная полиция, в отличие от милиции советского периода в большей мере ориентирована на обеспечение прав и свобод граждан Российской Федерации, а не государственного аппарата.

Тем не менее, различия сохраняются, и, по нашему мнению, в некоторых аспектах опыт функционирования полицейских структур может быть использован и в Российской Федерации. Так, в диссертации были высказаны предложения о децентрализации правоохранительной деятельности в Российской Федерации, которая может быть осуществлена путем создания муниципальной милиции в качестве органа охраны правопорядка на уровне муниципального района. Муниципальная милиция должна основываться на оказании ею содействия органам полиции (а не подмены последней), хотя некоторые полномочия полиции и могут быть переданы полностью на муниципальный уровень (например, организация службы участковых; первичное реагирование на обращения граждан о совершении преступлений и правонарушений).

Содействие муниципальной милиции могут оказывать добровольные помощники, действующие на базе Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка», с переносом основных полномочий органов местного самоуправления в этой сфере с поселенческого уровня на районный.

В целом также российская полиция должна быть освобождена от несвойственных ей функций, которые должны реализовываться специализированными органами (функции исполнения административных наказаний; охрана на договорной основе имущества и объектов; контроль за некоторыми сферами деятельности). В то же время, она должна быть в большей степени ориентирована на помощь гражданам даже в тех случаях, когда эта помощь не связана напрямую с осуществлением правоохранительной деятельности.

## **Глава 2. Служба в полиции как вид правоохранительной службы: опыт России, Великобритании и США**

### **2.1. Поступление на службу в полицию**

В первой главе были рассмотрены основные вопросы, связанные с организацией полиции в рассматриваемых странах, а также произведено сравнение их функций. В то же время, если говорить о непосредственном осуществлении последних, то делается это конкретными служащими (сотрудниками) полиции, именно реализация полномочий последних и представляет собой реальное ее функционирование. Поэтому вторая глава диссертации будет посвящена вопросам служебной деятельности в органах полиции России, Великобритании и США.

Служба в органах полиции является государственной службой. При этом большинство исследователей традиционно относят ее к правоохранительной службе<sup>1</sup>. Легальное определение правоохранительной службы в течении длительного времени фигурировало в ст. 7 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». Согласно данной статье, правоохранительная служба - вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина. Правда, здесь нельзя не отметить, что данное определение в соответствии с ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О системе государственной

---

<sup>1</sup> См. например: Артемьев А.М. К вопросу об определении сущности правоохранительной службы и ее структуры // Российский следователь. 2008. № 2; Патрашко Е.Л. Государственная правоохранительная служба Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005; Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008; Стариков Ю.Н. Государственная служба и служебное право. М.: Норма, 2015. С. 55; и др. В научной литературе к правоохранительным служащим также обычно относятся: прокуроры; следователи; лица, производящие дознание; лица, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность; сотрудники учреждений и органов уголовно-исполнительной системы; сотрудники органов федеральной службы безопасности; сотрудники органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; и др.

службы Российской Федерации» должно было вступить в силу только с принятием федерального закона о правоохранительной службе Российской Федерации. Однако, реально этого так и не произошло, более того, Федеральным законом от 13.07.2015 № 262-ФЗ<sup>1</sup> ст. 7 из закона о системе государственной службе была исключена, термин «правоохранительная служба» был заменен на абстрактный «государственная служба иных видов». Однако, как бы не называл законодатель службу на определенных должностях в правоохранительных органах, представляется, что правоохранительная сущность службы в полиции и вообще в органах внутренних дел Российской Федерации не должна подвергаться сомнениям. Кроме того, можно подчеркнуть, что, хотя термин «правоохранительная служба» из Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и исключен, он продолжает использоваться в некоторых других действующих нормативных актах<sup>2</sup>, а также в правовой науке. Поэтому применение его в рамках настоящей диссертации для обозначения правоохранительной сущности службы в полиции представляется нам оправданным.

Любой государственный служащий, реализуя свои должностные полномочия, представляет во взаимоотношениях с гражданами государство в целом. Поэтому вполне логично, что к лицам, поступающим на государственную службу, предъявляются повышенные, по сравнению с большинством обычных работников требования. В еще большей степени это касается поступления на службу в полицию, что обусловлено двумя причинами:

во-первых, служба в полиции как вид службы, связанной с правоохранительной деятельностью, связана с особыми условиями ее прохождения. Сотрудник полиции должен не просто соответствовать квалификационным требо-

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона "О таможенном регулировании в Российской Федерации" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4388.

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 05.06.2003 № 613 (ред. от 01.07.2014) "О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ" // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2003. № 23. Ст. 2197.

ваниям, обладать установленными знаниями и навыками, но он должен и иметь определенный уровень физической подготовки, хорошее здоровье, демонстрировать высокую психоэмоциональную устойчивость. Служба в полиции характеризуется повышенным риском при ее прохождении (в ряде случаев этот риск даже выше, чем на военной службе), что также требует особого отбора кадров;

во-вторых, органы внутренних дел и, в том числе, полиция – это государственные структуры, характеризующиеся одним из наиболее высоких уровней взаимодействия с гражданами и организациями. Если сравнивать их с другими государственными органами, то далеко не каждый гражданин хоть раз в жизни имел какие-либо взаимоотношения с прокуратурой, органами безопасности, наркоконтроля, уголовно-исполнительной системы и др., миновать же в своей жизни органы внутренних дел просто невозможно (даже не попадая ни в какие криминальные ситуации). Соответственно, именно по действиям сотрудников органов внутренних дел и полиции граждане, во многом, воспринимают и государственный аппарат в целом.

Неудивительно, что британские специалисты еще в 1920 г. не без оснований констатировали, что «... человек не может быть хорошим полицейским, если не обладает более чем средними умственными способностями, хорошей памятью и наблюдательностью, в нем должны сочетаться высокие моральные, умственные и физические качества, которые не обязательны для людей иной профессии. Он всегда должен действовать тактично и благоразумно и проявлять инициативу в различных непредвиденных обстоятельствах. На полицейского возлагается гораздо больше ответственности, чем на должностных лиц другой специальности»<sup>1</sup>. В современном демократическом обществе полицейская служба является весьма уважаемой профессией и очень сложным видом социальной деятельности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Polizia Intemazkmaie. 1996. № 3. P. 4

<sup>2</sup> Кобозев А.А., Монгуш А.С. Профессиональная подготовка руководящих кадров полиции в странах Европы: особенности и тенденции развития // <http://do.gendocs.ru/docs/index-208113.html>



К сожалению, в течении последних десятилетий кадровая ситуация в российской полиции (милиции) оставляла, мягко говоря, желать лучшего. Крайне низкий уровень денежного содержания ее сотрудников, вкуче с существенными сложностями при получении закрепленных государством социальных гарантий и указанным выше повышенным риском службы, приводили к тому, что кадровые службы органов внутренних дел были лишены возможности проводить какой-либо отбор на должности в милиции (по крайней мере, что касается младшего и среднего состава). В результате на службу в милицию далеко не всегда поступали достойные кандидаты, во многих случаях милицейские кадры формировались за счет лиц, малопригодных для данной службы лиц, не сумевших поступить в другие государственные органы и коммерческие структуры. Так, в 2007 году О.В. Рагузина справедливо отмечала, что "в настоящее время привлечь в систему МВД высококвалифицированных специалистов с должным уровнем знаний достаточно сложно. Это обусловлено рядом причин, в том числе и несовершенством законодательства, закрепляющего гарантии социальной защиты сотрудников органов внутренних дел, и крайне неэффективной практикой их реализации"<sup>1</sup>.

Все это не только снижало эффективность полицейской работы, но и создавало в обществе негативное отношение к самой полиции (милиции).

В процессе реформы 2010-13 гг., были кардинально изменены подходы к оплате труда сотрудников полиции. В результате в Российской Федерации оплата труда полицейского с учетом самых разнообразных надбавок выросла в 2 - 3 раза и составила по данным на середину 2014 года, в среднем, 400-500 тыс. руб. в год. Конечно, это все равно намного меньше, чем, например, среднее содержание полицейского в Великобритании – около 25 тысяч фунтов стерлингов в год<sup>2</sup> и США – около 47 тысяч долларов в год<sup>3</sup>, однако, во всяком случае, средняя заработанная плата в полиции примерно в 1,5 - 2 раза выше, чем сред-

---

<sup>1</sup> Рагузина О.В. Законодательство Российской Федерации о социальной защите сотрудников органов внутренних дел // Правовая культура. 2007. № 1. С. 130.

<sup>2</sup> См.: Сухаренко А.Н. Социальное обеспечение полицейских в России и Европе // sartracc.ru/print.php?print\_file=Pub/suharenko(12-08-11).htm.

<sup>3</sup> URL: <http://www.scarborough.me.us/safety/police/recruitment/salary/salary3.gif>.

няя заработанная плата в Российской Федерации в целом, поэтому представляется достаточно сложным согласиться с мнением М.В. Костенникова и А.В. Куракина о том, что «заработной платы полицейского с учетом ее повышения хватает лишь на весьма скромный образ жизни, как самого российского полицейского, так и членов его семьи»<sup>1</sup>. Напротив, по оценкам руководителей подразделений, новое денежное довольствие позволяет предъявлять адекватные требования к личному составу, способствует успешному выполнению оперативно-служебных задач, обеспечивает возможность качественного комплектования кадрового состава органов внутренних дел<sup>2</sup>. По информации независимых интернет-ресурсов, оценка самими сотрудниками органов внутренних дел итогов реформы денежного довольствия в целом положительна: две трети участников опросов полагают повышение денежного довольствия значительным<sup>3</sup>.

Все это позволяет, на наш взгляд, в современных условиях строить систему отбора на службу в полицию России достаточно высококвалифицированных кадров. Однако анализ действующего отечественного законодательства о поступлении на службу в органы внутренних дел и в полицию, свидетельствует, на наш взгляд, о том, что эта система претерпела по сравнению с дореформенным периодом весьма мало изменений.

Поступление на службу в органы внутренних дел Российской Федерации (и, в том числе, в полицию) - это определенная непрерывная процедура, деятельность, направленная на зачисление в кадры органов внутренних дел России. Итогом этой деятельности будет являться принятие решения о приеме на службу кандидата либо об отказе в таком приеме<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В. Полиция и социальное государство // Российская юстиция. 2012. № 6. С. 55 - 59.

<sup>2</sup> Киселев А.К. Сравнительная характеристика заработной платы полицейских в Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки // Административное право и процесс. 2014. № 1. С. 63.

<sup>3</sup> URL: [http://mvd.ru/work/social/Denezhnoe\\_dovolstvie](http://mvd.ru/work/social/Denezhnoe_dovolstvie).

<sup>4</sup> Бобров А.М. Поступление на службу в органы внутренних дел Российской Федерации как элемент прохождения государственной правоохранительной службы // Административное право и процесс. 2010. № 3. С. 43.

В действовавших до начала реформы Законе РФ «О милиции» и Положении о службе в органах внутренних дел вместо термина «поступление на службу» использовался менее точный «прием на службу». Однако в новом Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» уже говорится о поступлении на службу в органы внутренних дел (ст. 17), что соответствует и положениям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации».

Поскольку служба в полиции является разновидностью государственной службы, правовое регулирование поступления на нее основывается на общих принципах возникновения государственно-служебных отношений. С.Е. Чаннов, рассматривая вопросы возникновения государственно-служебных отношений, отмечает, что оно обуславливается наличием не только предпосылок и оснований, но и определенных условий<sup>1</sup>. Условия возникновения служебных правоотношений следует отличать и от предпосылок, и от оснований: эти понятия являются хотя и смежными, но не тождественными.

С.Е. Чаннов предлагает считать под условиями возникновения служебных правоотношений закрепленные законодательством обстоятельства, наличие или отсутствие которых делает возможным поступление гражданина на государственную или муниципальную службу. Соответственно, указанные условия могут быть позитивными (для возникновения служебных правоотношений необходимо их наличие) или негативными (для возникновения служебных правоотношений необходимо их отсутствие)<sup>2</sup>.

Условия поступления на службу в полицию сформулированы в ст. 14 и 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» и в ст. 25 Федерального закона «О полиции». Анализ данных статей позволяет выделить следующие позитивные и негативные условия:

#### 1. Позитивные условия:

---

<sup>1</sup> Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 334.

<sup>2</sup> Там же.

- наличие гражданства РФ;
- достижение возраста 18 лет (за исключением зачисления в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя);
- владение государственным языком Российской Федерации;
- соответствие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»;
- наличие способности по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника органов внутренних дел.

## 2. Негативные условия:

- достижение предельного возраста поступления на службу в органы внутренних дел;
- признание гражданина недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;
- осуждение гражданина за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличие судимости, в том числе снятой или погашенной;
- прекращение в отношении гражданина уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности нахождения сотрудника органов внутренних дел на службе преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом;
- отказ от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности в полиции связано с использованием таких сведений;

- несоответствие требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

- близкое родство или свойство (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником полиции, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

- выход из гражданства Российской Федерации;

- приобретение или наличие гражданства (подданства) иностранного государства;

- представление подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в органы внутренних дел;

- наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

- признание подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

- наличие фактов неоднократного в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в полицию, наложения в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения;

- несогласие соблюдать ограничения, запреты, выполнять обязанности и нести ответственность, установленные для сотрудников органов внутренних дел.

Сравнение вышеприведенных условий с условиями поступления на государственную гражданскую службу Российской Федерации при очевидном их сходстве показывает, что первые являются, все же, более жесткими. Это проявляется, в частности, в следующем:

- служба в полиции требует от кандидатов соответствия квалификационным требованиям не только по уровню образования, стажу, навыками и умениям, но и по состоянию здоровья;

– на службу в полицию не могут поступить граждане, имевшие судимость, даже, если она была снята или погашена, а также признанные подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу;

– запрет на прием в полицию установлен даже и для некоторых случаев привлечения гражданина к административной ответственности (чего не на службе гражданской);

– более жестко, чем на гражданской службе, ограничивается связь кандидатов с иностранными государствами: недопустимым для них является получение не только чужого гражданства, но и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Указанные условия поступления на службу в полицию могут рассматриваться в качестве специальных, характерных именно для данного вида службы, в отличие от остальных, обуславливающих возможность прохождения всех видов государственной службы.

В целом же надо сказать, что условия поступления на службу в полицию в Российской Федерации соответствуют опыту развитых зарубежных государств. Так, например, в Великобритании от поступающих на службу в полицию требуется: обладание британским подданством, а также гражданскими правами (в полном объеме), достижение возраста 18 лет и 6 месяцев, недостижение предельного возраста поступления на службу в полицию (в целом он ниже, чем в Российской Федерации и составляет в различных случаях от 24 до 30 лет); наличие соответствующего уровня образования, отсутствие судимости, хорошее состояние здоровья и некоторые другие.

Достаточно необычным (применительно к России) требованием для поступающих на службу в полицию Великобритании является закрепление минимального и максимального роста кандидатов: от 175 до 190 см. Это обуславливается тем, что, по медицинским данным, смертность среди высоких людей якобы значительно выше, а люди маленького роста для работы в полиции не

годятся по психологическим мотивам<sup>1</sup>. Надо сказать, что такое требование в мировой практике является достаточно распространенным и используется, например, в таких странах как: Италия, Франция, Норвегия, Финляндия и др. Вместе с тем, закрепление его в российском законодательстве не видится нам необходимым.

В США в связи с тем, что, как уже отмечалось в диссертации выше, полиция децентрализована еще в большей степени, чем в Великобритании, единые требования к кандидатам на службу в полицию отсутствуют. Вместе с тем, если выделять наиболее общие требования, то таковыми являются: обладание гражданством США (либо наличие права на гражданство США) и всеми гражданскими правами, достижение возраста 21 год, недостижение предельного возраста 35 лет, отсутствие судимости и некоторые другие. Для поступления на службу в отдельные правоохранительные органы (которая также рассматривается как полицейская) эти требования могут быть увеличены или введены новые. Так, например, для поступления на службу в Федеральное бюро расследований необходимо достижение возраста 23 года, наличие высшего образования (бакалавриат), стаж службы в других правоохранительных органах не менее 3 лет.

Что касается непосредственно процедур поступления на службу в полицию РФ, то они урегулированы, в первую очередь, Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»). В соответствии со ст. 20 этого в случаях и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации, правоотношения между Российской Федерацией и гражданином (сотрудником органов внутренних дел) возникают на основании контракта в результате:

1) поступления на службу в органы внутренних дел по результатам конкурса;

---

<sup>1</sup> Бобырев В.В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы: дисс. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 86; Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.

2) зачисления в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме по результатам прохождения вступительных испытаний;

3) назначения на должность в органах внутренних дел;

4) восстановления в должности в органах внутренних дел в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Таким образом, действующее отечественное законодательство предусматривает как конкурсный, так и внеконкурсный порядок возникновения государственно-служебных отношений на службе в полиции. Вместе с тем, при обращении к другим нормам закона, а также к подзаконным актам, регулирующим отдельные аспекты поступления на службу в полицию, становится очевидно, что, в отличие от государственной гражданской службы, здесь конкурс является используемым крайне редко способом замещения должностей.

Так, ч. 1 ст. 25 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» устанавливает, что назначение на отдельные должности в органах внутренних дел, включенные в перечень должностей, утверждаемый руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, осуществляется по результатам конкурса, который заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности в органах внутренних дел, их соответствия установленным квалификационным требованиям к соответствующей должности. В настоящее время перечень должностей в органах внутренних дел (и, в том числе, в полиции), которые замещаются по результатам конкурса, установлен Приказом МВД России "Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и Перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса"<sup>1</sup>. Анализ данного документа по-

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 29.03.2013 г. № 174 "Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Фе-



казывает, что в настоящее время в России конкурсный порядок замещения должностей предусмотрен только в отношении учебных и научных должностей в системе МВД. Должности полицейских (и других должностных лиц органов внутренних дел), которые практически и реализуют функции и полномочия полиции в конкурсном порядке не замещаются<sup>1</sup>. При этом, надо отметить, что и применительно к замещению тех должностей в органах полиции, в отношении которых установлен конкурсный отбор, законодательство о службе в органах внутренних дел предусматривает целый ряд исключений.

Таким образом, конкурс в настоящее время является нечастым случаем в органах полиции РФ. Между тем, именно конкурс является самым объективным способом выбора из числа претендентов лиц, наиболее достойных и в наибольшей степени способных к осуществлению определенного вида профессиональной деятельности, тем более такого важного и ответственного как полицейская служба. Помимо этого, стоит напомнить, что в соответствии с ч. 4 ст. 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации имеют равный доступ к государственной службе. Обеспечить это равенство и призван конкурс при поступлении на государственную службу. «Основное преимущество конкурса – возможность участия в нем неограниченного круга лиц (не менее двух, имеющих объявленные данные для занятия данной должности), открытость, глас-

---

дерации и Перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса" (Зарегистрировано в Минюсте России 19.06.2013 № 28835)

<sup>1</sup> Справедливости ради надо отметить, что конкурс также предусматривается при заключении договора на обучение в учебных заведениях МВД РФ с обязательством последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, однако в данном случае речь не идет о непосредственном замещении должностей. См.: Приказ МВД России от 12.04.2013 № 203 "Об утверждении Порядка проведения конкурса, методики осуществления конкурсных процедур и критериев оценки граждан Российской Федерации, изъявивших желание участвовать в конкурсе на заключение договора на обучение между Министерством внутренних дел Российской Федерации (его территориальным органом на окружном, межрегиональном или региональном уровне) и гражданином Российской Федерации, предусматривающего обязательство последующего прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации, и Порядка формирования конкурсных комиссий Министерства внутренних дел Российской Федерации (его территориальных органов на окружном, межрегиональном или региональном уровне)" (Зарегистрировано в Минюсте России 26.06.2013 N 28897) // Российская газета. 2013. № 154.

ность, голосование, равный доступ граждан к государственной службе»<sup>1</sup>. А. В. Гусев также отмечает, что «конкурс – это наиболее демократический источник пополнения государственного аппарата “свежими” кадрами, препятствующий превращению системы государственной службы в замкнутую бюрократическую систему»<sup>2</sup>.

Однако в настоящее время в Российской Федерации преимущественно конкурсный порядок замещения должностей государственной службы характерен лишь для одного ее вида – государственной гражданской службы. На других видах государственной службы конкурсные процедуры используются крайне редко, что ставит под вопрос реализацию вышеуказанной ч. 4 ст. 32 Конституции Российской Федерации.

В противовес отметим, что именно конкурс является приоритетным способом замещения должностей в полиции в странах Западной Европы (в отличие от жандармерии, хотя и в последней он также активно используется)<sup>3</sup>. Так, например, в Великобритании в дискреционном порядке производится лишь назначение на наиболее ответственные высшие должности в полиции, а также на должности начальников территориальных подразделений и их помощников<sup>4</sup>. При этом, как подчеркивает А.В. Быков, данный метод чреват злоупотреблениями, опасностью назначения на ключевые должности некомпетентных или находящихся в личной зависимости от вышестоящего начальника лиц<sup>5</sup>.

Что же касается подавляющего числа иных должностей полиции в западноевропейских государствах, то они замещаются посредством конкурсного отбора. Конкурсы проводятся в общегосударственном или межрегиональном масштабе. Их организация регламентируется как законодательством, так и подзаконными нормативными актами. Последними определяются характер, про-

---

<sup>1</sup> Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова и А. В. Кудашкина. М., 2004. С. 243.

<sup>2</sup> Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005. С. 186.

<sup>3</sup> Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.

<sup>4</sup> The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986.

<sup>5</sup> Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.

граммы и число экзаменов, порядок их приёма и состав экзаменационных комиссий. Особым актом устанавливаются: перечень замещаемых должностей на текущий год, дата проведения экзаменов, процедура конкурсов<sup>1</sup>.

В полиции проводятся открытые и закрытые конкурсы на замещение вакантных должностей. В закрытых конкурсах участвуют только сотрудники полиции. Как правило, это касается офицерских должностей. Объявления о конкурсе, его условиях и сроках публикуются в специальных полицейских изданиях "Полиция" ("Police"), "Полицейский мир" ("Police world"), на специализированных интернет-ресурсах, отдельных листовках, вывешиваемых в общественных местах. Сам конкурс состоит из двух стадий. На первой стадии с претендентом проводится устное собеседование, в процессе которого оцениваются объективные данные: уровень образования, предварительная служба в армии, наличие наград и т.д. На второй стадии соискатель сдает экзамены в устной и письменной форме, содержание которых зависит от того, какая должность подлежит замещению. Открытые конкурсы проводятся в случае, если кандидаты привлекаются на службу в полицию из других организаций. Каждый, кто отвечает конкурсным требованиям, считается благонадежным, допускается к конкурсу и в случае успешного его прохождения может быть зачислен на искомую должность<sup>2</sup>.

Путем открытых конкурсов комплектуется большая часть корпусов полиции, в жандармерии же - только рядовой состав и очень незначительная часть офицерских кадров. С помощью закрытых конкурсов формируются командные кадры<sup>3</sup>.

Нам представляется, что в настоящее время с учетом существенного повышения размеров денежного содержания сотрудников полиции и общего повышения престижности полицейской службы, конкурс должен стать приори-

---

<sup>1</sup> Бобырев В.В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002. С. 91.

<sup>2</sup> Занина Т.М., Морозова И.С. Особенности продвижения по службе сотрудников полиции Великобритании // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 57 - 58.

<sup>3</sup> Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.

тетным способом замещения должностей в полиции. Образцом здесь должно выступать законодательство о государственной гражданской службе, которое предусматривает проведение конкурса при замещении вакантных должностей гражданской службы, так сказать, по общему правилу, устанавливая, вместе с тем, перечень случаев, когда конкурс может (или должен) не проводиться<sup>1</sup>.

Реализация данного предложения не потребует изменений действующего законодательства о службе в органах внутренних дел и в полиции, поскольку оно, как уже отмечалось выше, и в настоящее время предусматривает конкурсный порядок замещения некоторых должностей, не устанавливая лишь его приоритет перед внеконкурсным. Следует лишь коренным образом пересмотреть подход к определению перечня должностей, замещаемых по конкурсу, устанавливаемых приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации (в настоящее время это Приказ МВД России от 29.03.2013 г. № 174), включив в него большую часть должностей в органах внутренних дел. Разумеется, исключения возможны и здесь. Так, по аналогии с законодательством о государственной гражданской службе, очевидно, не следует проводить конкурс на замещение младших должностей в полиции (рядового состава), так как, во-первых, полномочия и ответственность замещаемых их лиц меньше, чем у начальствующего состава, во-вторых, из-за более низкого уровня оплаты труда и меньшего объема социальных гарантий замещение их связано с большими трудностями. Также, с нашей точки зрения, могут быть предусмотрены исключения в отношении некоторых категорий узких специалистов; сотрудников, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность и т.п. Однако в любом случае исключение из общего правила о конкурсном отборе должно быть обусловлено либо требованием наличия специальных знаний и умений (доступных относительно узкому кругу лиц), либо спецификой осуществления правоохранительной деятельности.

---

<sup>1</sup> Чаннов С.Е. Некоторые проблемы заключения служебных контрактов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2010. № 9. С. 77.

Закрепление общего конкурсного порядка возникновения государственно-служебных отношений в полиции, как уже отмечалось выше, полностью соответствующее опыту большинства развитых стран мира, будет способствовать не только замещению этих должностей наиболее подходящими кандидатурами и реализации гражданами Российской Федерации права на равный доступ к государственной службе Российской Федерации, но и может рассматриваться в качестве одного из важных способов борьбы с коррупцией в структурах МВД. Здесь можно подчеркнуть, что именно конкурсный отбор, наряду с высоким уровнем зарплаты и социальных гарантий, рассматривается в качестве важнейшего механизма предупреждения коррупции во многих зарубежных государствах<sup>1</sup>.

У нас же, несмотря на постоянное декларирование на самом высоком уровне об усилиях, предпринимаемых по борьбе с коррупцией, был реализована только часть антикоррупционной программы: повышение денежного содержания сотрудников полиции, действительно объективно необходимое и могущее – при соблюдении ряда других условий – существенно снизить уровень коррупции в системе МВД. И здесь опять таки нельзя не вспомнить, что еще в утратившем в настоящее время силу Законе Российской Федерации «О милиции» закреплялась норма, согласно которой «виды и размеры денежного довольствия сотрудников милиции устанавливаются Правительством Российской Федерации и должны обеспечивать достаточные материальные предпосылки для комплектования кадров милиции на конкурсной основе, учитывать характер и условия службы» (ст. 22). То есть уже тогда вопросы денежного довольствия и конкурсного порядка замещения должностей рассматривались как взаимосвя-

---

<sup>1</sup> См. об этом, например: Кузнецов А., Сухов С. Борьба с коррупционными проявлениями среди сотрудников правоохранительных органов в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2011. № 2; Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3; Кислухин В.А. История борьбы с коррупцией в Нидерландах и роль полиции в этой деятельности // История государства и права. 2010. № 2; Мирнова Л.И., Кузнецов А.П. Зарубежный опыт предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. 2007. № 3; и др.

занные. Однако в рамках проведенной реформы МВД об этой взаимосвязи, почему-то было забыто.

Одной из особенностей поступления на службу в органы внутренних дел является обязательность прохождения специальных психофизиологических исследований (обследований) и тестирования. Такие исследования (обследования) и тестирование направлены на выявление потребления кандидатом без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами (ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»).

Появление в законопроекте «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» данной нормы сопровождалось многочисленными комментариями в средствах массовой информации о введении при приеме на службу в полицию процедуры проверки на полиграфе (детекторе лжи)<sup>1</sup>. Это не совсем верно: ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» не предусматривает обязательность проведения именно полиграфического исследования: хотя оно тоже относится к психофизиологическим, существуют и иные. В настоящее время проверка будущих полицейских на полиграфе осуществляется выборочно<sup>2</sup>.

Между тем, во многих зарубежных странах и, в том числе, в Великобритании и США, проведение специального психофизиологического тестирования кандидатов на службу в полицию именно с помощью полиграфа является обычной процедурой. Отказ от прохождения полиграфа влечет однозначный отказ в приеме на службу<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. например: Сотрудников полиции проверяют на детекторе лжи // <http://newsland.com/news/detail/id/786001/>

<sup>2</sup> Илющенко Р. Полиграф – кадровый заслон полиции (интервью с начальником Центра психологической диагностики (ЦПД) центральной медико-санитарной части МВД России Н. Мягких) // Вестник военного и морского духовенства. Интернет-журнал / <http://kapellan.ru/poligraf-kadrovyyj-zasl-on-policii.html>

<sup>3</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 80.

Выборочное применение полиграфа в Российской Федерации в первую очередь, обусловлено организационными причинами: нехваткой как самой аппаратуры, так и специалистов, способных на ней работать. В результате в некоторых случаях и направленные на обследование на полиграфе кандидаты (в том числе, действующие или восстанавливающиеся на службе сотрудники полиции) вынуждены ждать своей очереди неделями и месяцами.

Надо сказать, что в планах МВД значится решение этой проблемы. Для этого осуществляется массовая закупка полиграфов и подготовка (переподготовка) специалистов. После этого предполагается, что проверке на детекторе лжи будет подвергаться каждый кандидат на службу в полицию<sup>1</sup>.

При всей позитивной оценке этого шага, нам представляется, что в определенном совершенствовании нуждается и законодательное обоснование применения полиграфических исследований. Как уже отмечалось выше, как действующее законодательство о службе в органах внутренних, так и подзаконные акты в этой сфере не предусматривают обязательность проведения обследований именно на полиграфе. В результате, даже при наличии необходимой технической базы нельзя исключать ситуации, когда должностные лица, ответственные за соблюдение процедур приема на службу в полицию, из каких либо личных интересов (например, чтобы обеспечить прием на службу родственника) не будут такое обследование проводить.

Кроме того, неполной видится нам сама формулировка ч. 5 ст. 17 и ч. 4 ст. 19 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», согласно которым психофизиологические исследования (обследования) проводятся исключительно с целью выявления потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами. Вполне очевидно, что проверка на полиграфе может служить для выяснения и иных фактов, делающих нежелательным (либо невозможным) поступление лица на службу в полицию.

---

<sup>1</sup> Кандидатов в полицейские будут проверять на детекторе лжи // <http://hr-portal.ru/news/kandidatov-v-policeyskie-budut-proveryat-na-detektore-lzhi>

Собственно и на практике при использовании полиграфов, как правило, задаются вопросы, направленные на их выяснение (например, о наличии криминального прошлого, об источниках доходов, мотивах поступления на службу в полицию и т.п.).

Однако, поскольку действующее отечественное законодательство предусматривает использование полиграфов только в целях выявления потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ и злоупотребления алкоголем или токсическими веществами, кандидат теоретически может отказаться отвечать на вопросы, не связанные с установлением этих обстоятельств. Конечно, в таком случае на практике он, скорее всего, не будет принят на службу в полицию, однако у него появится возможность обжаловать такой отказ в приеме в судебном порядке.

Кроме того, неурегулированность процедур применения полиграфа при приеме на службу в полицию может повлечь и нарушение прав проверяемых лиц. Сами специалисты, осуществляющие данный вид проверки, утверждают, что при ее проведении права проверяемых не нарушаются, поскольку:

- 1) необходимость проведения проверки при приеме на службу установлена законом;
- 2) у всех проверяемых берется письменное согласие на проверку;
- 3) при проверке на задаются вопросы, касающиеся национальности, религиозных убеждений, интимной жизни и т.п.<sup>1</sup>

Все это, безусловно, верно. Однако необходимо понимать, что согласие на проверку на полиграфе при поступлении на службу в полицию носит не совсем добровольный, а квазиобязательный характер, поскольку кандидат понимает, что отказ от проверки лишает его всякой возможности поступления на службу. При этом никто не может гарантировать, что, в отсутствие нормативного документа, регулирующего порядок проверки, проверяемому не будут за-

---

<sup>1</sup> Илющенко Р. Полиграф – кадровый заслон полиции (интервью с начальником Центра психологической диагностики (ЦПД) центральной медико-санитарной части МВД России Н. Мягких) // Вестник военного и морского духовенства. Интернет-журнал / <http://kapellan.ru/poligraf-kadrovyyj-zasl-on-policii.html>



даваться вопросы о его личной жизни, не имеющие отношения к будущей службе, и он будет вынужден либо на них отвечать, либо, по сути, отказаться от поступления в полицию.

Все это требует, на наш взгляд, разработки и принятия нормативного акта, регулирующего основания и порядок проверки на полиграфе при поступлении на службу в полицию; права и обязанности проверяемого лица; требования к лицу, проводящему проверку; примерный перечень вопросов, подлежащих выяснению в ходе проверки; примерный перечень тем, спрашивать о которых запрещено и т.п.

Если обратиться к зарубежному опыту, то примером здесь могут служить США, в которых существует развернутое законодательство, касающееся вопросов использования полиграфов<sup>1</sup>. Там в 1988 г. вступил в силу “Закон о защите служащих от полиграфа” (“The Employee Polygraph Protection Act” -- EPPA), который установил основные направления применения этого метода и ввел ограничения на его использование в сфере частного предпринимательства, при приеме на работу в государственные учреждения, а также в отношении работающего персонала. Однако действие этого закона не распространяется на:

- членов федерального правительства, администрацию штатов и местных органов самоуправления или любых их подразделений;
- на постоянный или работающий по контракту персонал, экспертов и консультантов министерств обороны и атомной энергетики;
- на всех лиц, работающих в АНБ, ФБР и ЦРУ или получающих доступ к их секретной информации.

В связи с этим, с целью установления единых общегосударственных требований в этой сфере в 1991 году Госдепартамент США утвердил ведомственную инструкцию: “Политика в отношении проверок на полиграфе”, которая констатировала, что “проведение испытаний регламентируется конституцией и сводом законов США, законодательным актом о службе в госдепартаменте” и

---

<sup>1</sup> В Великобритании в силу ряда причин существует достаточно настороженное отношение к проверкам на полиграфе и использование его встречается достаточно редко.

законом о защите служащих от полиграфа. Инструкция также установила, что "в соответствии с принятой в госдепартаменте политикой проведения проверок на полиграфе, любому кандидату на работу в данном ведомстве при определенных обстоятельствах может быть предложено прохождение указанной проверки на добровольной основе, и с санкции уполномоченных на то должностных лиц"<sup>1</sup>.

Законодательство США также устанавливает, что при проведении проверки на полиграфе не должны затрагиваться следующие темы:

- религиозные убеждения, принадлежность к религиозным организациям;
- убеждения и взгляды по общественным проблемам;
- сведения о взглядах и практике в сексуальной сфере.

Разумеется, если ориентироваться на эти требования при разработке вышеуказанного нормативного акта, регулирующего основания и порядок проверки на полиграфе при поступлении на службу в полицию в Российской Федерации, из них допустимо сделать определенные исключения. Скажем, недопустимым, по вполне очевидным причинам, является прием на службу в полицию лиц, имеющих склонность к некоторым нетрадиционным сексуальным практикам (садизму, педофилии, некрофилии и пр.), состоящими членами религиозных сект и т.п. Поэтому, как представляется, отдельные вопросы, связанные с религиозными убеждениями, сексуальными предпочтениями и т.п., задаваться при проверке на полиграфе все-таки могут, однако они не должны выходить за заявленные пределы, унижать достоинство личности и т.д.

Поступление на службу в полицию Российской Федерации оформляется путем заключения с гражданином контракта о службе. Это вытекает из ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В соответствии с ч. 1 ст. 21 того же закона контракт – это соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внут-

---

<sup>1</sup> [http://www.psy-expert.com/index/razvitie\\_i\\_primenenie\\_poligrafa\\_v\\_ssha/0-78](http://www.psy-expert.com/index/razvitie_i_primenenie_poligrafa_v_ssha/0-78)

ренных дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Несложно заметить, что вышеприведенные положения являются очевидной рецепцией норм, содержащихся в ч. 1 ст. 23 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», согласно которым:

служебный контракт - соглашение между представителем нанимателя и гражданином, поступающим на гражданскую службу, или гражданским служащим о прохождении гражданской службы и замещении должности гражданской службы. Служебным контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Единственная разница в данном случае заключается в том, что вместо термина «представитель нанимателя», в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» было использовано выражение «руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченный руководитель». Однако суть дела от этого не меняется, поскольку в качестве представителя нанимателя, согласно ст. 1 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» могут выступать руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющие полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, использование термина «представитель нанимателя» видится нам все же более правильным, поскольку, во-первых, он является более кратким и емким, во-вторых, в большей степени соответствует требованиям закона «О системе государственной службе Российской Федерации», согласно которому нанимателем федерального государственного служащего является Российская Федерация, государственного гражданского служащего субъекта Российской Федерации - соответствующий субъект Российской Федерации (ч. 3 ст. 10).

В любом случае, как видно, и авторы Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» не решились выполнить требования Федерального закона «О системе государственной службе Российской Федерации» и назвать стороной контракт, заключаемого с государственным служащим, непосредственно государство (как это и принято в мировой практике). Как верно пишет по этому поводу Л.А. Чиканова, «отделив государственного служащего от государственного органа, законодатель столкнулся с проблемой определения сторон служебного контракта. Назвать стороной контракта государство как таковое он не решился. Признать субъектом служебного отношения государственный орган нельзя, ибо это противоречит самой идее, положенной в основу Концепции реформирования государственной службы. Поэтому стороной контракта был назван руководитель государственного органа»<sup>1</sup>. На это же указывают и некоторые другие авторы<sup>2</sup>. Фактически в служебных правоотношениях на государственной гражданской службе представитель нанимателя занял место самого нанимателя, то есть Российской Федерации и ее субъектов<sup>3</sup>.

Между тем, как странах Западной Европы, так и в США, прямая и непосредственная связь между государством (либо субъектами федеративного государства) и сотрудниками органов полиции и жандармерии обязательно подчеркивается в нормативных актах об их деятельности. Как отмечает А.В. Быков, прием на службу в полицию или жандармерию является зачислением на государственную службу. При этом полицейский или жандарм всегда считается представителем государства в целом, а не его отдельного территориального или

---

<sup>1</sup> Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 71.

<sup>2</sup> См.: Корнийчук Г. А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. М.: Альфа-Пресс, 2006. С. 114.

<sup>3</sup> Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009. С. 102. О возможности Российской Федерации непосредственно выступать субъектом правоотношений, в том числе, и административно-правовых см. также например: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 56; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 165; Правоведение: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и О.И. Цыбулевской. Саратов, 2004. С. 125.

муниципального образования, что определяет особое правовое положение последних среди большинства других категорий государственных служащих и *имеет принципиальное значение* (выделено автором диссертации)<sup>1</sup>. Даже в тех странах, где полиция функционирует на муниципальном уровне, полицейские, как правило, выделяются по этому признаку из числа других муниципальных служащих. Например, в Великобритании, полицейские рассматриваются как муниципальные служащие особого рода, являющиеся слугами короны, а не конкретного местного сообщества и осуществляющие административную исполнительную власть<sup>2</sup>.

В связи со всем вышесказанным нам представляется необходимым внести изменения ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», изложив ее в следующей редакции: контракт – это соглашение между Российской Федерацией в лице ее представителя (руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя) и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должности в органах внутренних дел. Контрактом устанавливаются права и обязанности сторон.

Юридическим завершением процедуры поступления на службу в полицию является принесение им присяги. Присяга полицейского есть практически во всех странах мира. Старейшей в мире является присяга сотрудников полиции Великобритании.

В Российской Федерации в соответствии со ст. 28 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» сотрудник, впервые поступивший на службу в органы внутренних дел, приводится к Присяге сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Необходимость принятия присяги связана с особенностью исполнения определенных должно-

---

<sup>1</sup> Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.

<sup>2</sup> The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986.

стных (государственных) обязанностей, вытекающих из основных задач и функций правоохранительного органа<sup>1</sup>.

В дополнение к присяге во многих государствах действуют, как правило, своды профессионально-этических норм поведения полицейских. Например, в США это Закон этики полицейских офицеров штата. Соблюдая правила поведения, записанные в Законе этики полицейских офицеров штата, полицейский США при задержании преступника, ударившего полицейского по лицу и тут же сдавшегося, не имеет права ударить его в ответ. При общении с гражданами американский полицейский должен быть приветливым и спокойным, он не будет "играть" дубинкой или просто держать ее в руке, кроме как в момент непосредственного применения<sup>2</sup>.

В Российской Федерации также утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации<sup>3</sup>. К рассмотрению этических основ осуществления полицейской деятельности мы еще вернемся в диссертации далее.

## **2.2. Прохождение службы в полиции**

Поступив на службу в полицию, гражданин становится носителем особого комплекса права, обязанностей, гарантий и т.п., которые в совокупности именуется его правовым статусом (положением)<sup>4</sup>. Именно реализация элементов правового статуса и характеризует прохождение государственной службы в органах полиции. Между тем, как отмечает А.К. Дубровин, общение с практическими работниками подчеркивает, что многие из них не имеют специфиче-

---

<sup>1</sup> Бережкова Н.Ф. Современные этические требования к сотрудникам полиции России // Административное право и процесс. 2013. № 3. С. 61.

<sup>2</sup> Полянская И.С. Компетентия органов внутренних дел в сфере обеспечения реализации права граждан на проведение публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.

<sup>3</sup> Приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1138 "Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации"

<sup>4</sup> Латинское слово status в переводе означает "положение", "состояние", поэтому далее в диссертации термины «правовой статус» и «правовое положение» будут использованы как синонимы.

ского видения правового статуса сотрудника полиции в качестве предмета правового познания<sup>1</sup>.

Поскольку служба в органах полиции является разновидностью государственной службы, правовой статус сотрудника полиции произведен от правового статуса государственного служащего. Государственные служащие имеют особый правовой статус, который проявляется в их служении только государству в лице его органов, назначении на должность соответствующим должностным лицом, возможности осуществления организационно-распорядительных и административных мер, предоставлении им особых государственно-правовых и властных полномочий для выполнения функций государства и др. При этом, в правовой литературе существует мнение, что отношения, связанные с прохождением государственной службы, являются административно-правовыми, поскольку у государственно-служебных отношений отсутствует возмездность, а денежное содержание госслужащих якобы не является платой за затраченный труд и его результаты<sup>2</sup>. Следовательно, применительно к статусу государственного служащего и сотрудника полиции следует говорить об административно-правовом статусе.

По поводу элементов, входящих в административно-правовой статус государственного служащего, в научной литературе высказываются самые различные точки зрения. Так, по мнению А. И. Василенко правовой статус государственных служащих состоит из служебных прав, обязанностей, системы поощрения и мер ответственности, а также из предоставляемых им гарантий<sup>3</sup>. Близкую позицию занимает Д. М. Овсянко, который применительно к государственной гражданской службе отмечает, что правовое положение (статус) государственного гражданского служащего характеризуется совокупностью прав,

---

<sup>1</sup> Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 61.

<sup>2</sup> Корнийчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. М.: Альфа-Пресс, 2006.

<sup>3</sup> Василенко А. И. Права государственных служащих как основа их правового статуса по российскому законодательству // Юридический мир. 2009. № 1.

обязанностей и ограничений, запретов, связанных с гражданской службой<sup>1</sup>. Л.Л. Попов указывает, что структура административно-правового статуса государственных гражданских служащих включает в себя комплекс разнообразных элементов, которые в совокупности характеризуют их во взаимоотношениях с разными участниками государственно-служебных отношений<sup>2</sup>. Согласно занимаемой В. А. Козбаненко позиции, правовой статус гражданских служащих – это совокупность юридических элементов, выражающих специфику предусмотренных и закрепленных общим (прежде всего Конституцией РФ) и специальным (административным) законодательством обязанностей и прав, свобод и правоограничений, социально-правового обеспечения и гарантий, поощрений и ответственности, определяющих сущность государственно-служебных отношений, субъектами которых они выступают<sup>3</sup>.

Наконец, С.П. Булавин и В.В. Черников именно применительно к правовому статусу сотрудника полиции указывают, что его основными элементами являются: способ замещения должности; требования, предъявляемые к сотруднику; права и обязанности сотрудника; ограничения и запреты, связанные со службой; режим служебного времени и организация службы; порядок прохождения службы; гарантии правовой защиты сотрудника; меры стимулирования служебной деятельности; характер ответственности сотрудника полиции<sup>4</sup>.

Как видно из приведенных выше определений, к элементам правового статуса различные авторы стремятся отнести все правовые нормы, касающиеся вопросов прохождения службы государственными служащими и реализации ими своих полномочий.

В рамках настоящего диссертационного мы не планируем углубляться в суть данной дискуссии и разбирать последовательно все точки зрения на вопрос

---

<sup>1</sup> Овсянко Д. М. Государственная служба: учеб. пособие. М., 2005. С. 113.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. С. 160.

<sup>3</sup> См.: Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дис. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 27.

<sup>4</sup> Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 3.



об элементах административно-правового статуса государственного служащего. Вместе с тем, отметим, что, если понятие административно-правового статуса именно сотрудника полиции в законодательстве не используется, то применительно к сотрудникам органов внутренних дел он закреплен в главе 3 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Правда, в данном законе не дается как таковое определение правового статуса сотрудника органов внутренних дел, однако, называются основные его элементы. Исходя из содержания главы 3 закона, к элементам правового статуса сотрудников органов внутренних дел относятся:

- права;
- обязанности;
- требования к служебному поведению;
- ограничения
- запреты;
- ответственность.

При этом, как справедливо отмечается в научной литературе, ядром правового положения сотрудника органов внутренних дел и полиции выступают его права и обязанности<sup>1</sup>. Это вполне естественно, так как именно в выполнении возложенных на него обязанностей и в реализации предоставленных прав и заключается суть прохождения службы в полиции. При этом надо отметить, что некоторые исследователи, характеризуя административно-правовой статус государственных служащих, отмечают, что обязанности как элемент статуса в нем занимают доминирующее положение как детерминант и основа остальных элементов названного статуса (права, запреты, ограничения, правила служебного поведения, гарантии и компенсации)<sup>2</sup>. Данная позиция нам видится неоспорной, поскольку, с нашей точки зрения, все элементы правового статуса любого государственного служащего равнозначны и говорить и приоритете како-

---

<sup>1</sup> Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 4.

<sup>2</sup> Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Москва, 2013. С. 14.

го-то одного элемента над другими, в общем-то, не имеет смысла. Тем не менее, учитывая, что и в самом Федеральном законе «О полиции» статья об обязанностях сотрудников полиции идет раньше (ст. 27), чем статья об их правах (ст. 28), начнем характеристику их административно-правового статуса именно с рассмотрения обязанностей.

Основные обязанности сотрудника полиции закреплены в ст. 27 Федерального закона «О полиции», а обязанности сотрудника органов внутренних дел (которые, соответственно, также распространяются на сотрудников полиции) – в ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Несложный сравнительный анализ показывает, что различия между ними носят незначительный характер. Так, последний из вышеуказанных законов, закрепляет, помимо прочего, обязанности соответствовать по уровню физической подготовки квалификационным требованиям к замещаемой должности в органах внутренних дел; проходить ежегодно профилактическое медицинское обследование, а также по направлению медицинского учреждения либо уполномоченного руководителя медицинского освидетельствование (обследование); пройти обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию в соответствии с федеральным законом; знать и соблюдать требования охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда) и некоторые другие, отсутствующие в ст. 27 Федерального закона «О полиции». С другой стороны Федеральный закон «О полиции» закрепляет такую обязанность сотрудника полиции как обязанность выполнять приказы и распоряжения руководителей (начальников), отданные в установленном порядке и не противоречащие федеральному закону, которой нет в Федеральном законе «О службе в органах внутренних дел (это, впрочем, не значит, что сотрудник ОВД вправе не выполнять приказы и распоряжения своих руководителей (начальников)). В целом остается непонятным: зачем законодателю понадобилось это, по сути дела, дублирование нормативного материала.

Отдельно следует выделить обязанности сотрудников полиции, закрепленные в ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции». Согласно данной части

сотрудник полиции независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан:

1) оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья;

2) в случае обращения к нему гражданина с заявлением о преступлении, об административном правонарушении, о происшествии либо в случае выявления преступления, административного правонарушения, происшествия принять меры по спасению гражданина, предотвращению и (или) пресечению преступления, административного правонарушения, задержанию лиц, подозреваемых в их совершении, по охране места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия и сообщить об этом в ближайший территориальный орган или подразделение полиции.

Данные обязанности являются специфичными именно для сотрудников полиции, то есть на сотрудников органов внутренних дел в целом они не распространяются. Закрепление их в законе является следствием возложения на полицию общей функции охраны правопорядка и обеспечения прав и свобод граждан. В научной литературе такие обязанности полицейских получили название «уличных». Как отмечают С.П. Булавин и В.В. Черников, "уличные" обязанности полицейского, по сути, те же, что были у милиционера в соответствии с ч. 2 ст. 18 Закона Российской Федерации «О милиции»<sup>1</sup>.

Наличие «уличных» прав и обязанностей характеризует такой признак службы в полиции как разновидности как признак непрерывности осуществления функции активного обеспечения законности. Как верно подчеркивает в связи с этим Ф.Б. Магомедов, «служащие правоохранительной службы, в отличие, например, от гражданских служащих, обязаны предотвращать и пресекать правонарушения не только в моменты нахождения на службе (исполнения должно-

---

<sup>1</sup> Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 3.

стных обязанностей), но и в любой ситуации, когда они выявляют эти правонарушения. Наиболее акцентированно эта обязанность закреплена в отношении сотрудников полиции и уголовно-исполнительной системы»<sup>1</sup>.

Помимо пресечения преступлений и иных правонарушений «уличные» обязанности требуют от полицейского оказывать первую помощь гражданам в предусмотренных законом случаях. Дефиниция первой (необходимой, незамедлительной) "полицейской" помощи по своему содержанию гораздо более широкая, чем понятие "первая медицинская помощь". Содействие полиции (ее приход на выручку, избавление от беды) лицам, находящимся в беспомощном состоянии, представляет собой комплекс самых ранних, безотлагательных и экстренных мер как организационного, так и персонифицированного характера. Разумеется, последовательность таких мероприятий общего или частного порядка зависит от фактических обстоятельств складывающейся обстановки и ее оценки. Первоочередным может быть незамедлительное устранение факторов опасности (газа, воды, огня, электрического тока, задымления и т.п.); извлечение людей из воды, из-под обломков разрушенных строений; их удаление из горящего помещения или транспорта, которые осуществляются самостоятельно или с помощью других лиц; быстрая эвакуация граждан, которые могут пострадать от источника опасности; обязательный и срочный вызов медицинской помощи и аварийных служб; доставка пострадавших (потерпевших) в лечебные учреждения и т.п.<sup>2</sup>

Права сотрудников органов внутренних дел закреплены в ст. 11 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», права сотрудников полиции – в ст. 28 соответствующего закона. В целом ситуация с ними примерно такая же как и с обязанностями. Так, например, п. 1 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О полиции» закрепляет право сотрудников полиции на обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для выполнения служебных обязанностей, в то время как п. 1 ч. 1

---

<sup>1</sup> Магомедов Ф.Б. Правоохранительная служба Российской Федерации: понятие и признаки // Гражданин и право. 2012. № 10.

<sup>2</sup> Комментарий к Федеральному закону "О полиции". М., 2011. С. 221.

ст. 11 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» на условия, необходимые для выполнения служебных обязанностей и профессионального развития; п. 3 ч. 1 ст. 28 Федерального закона «О полиции» закрепляет право сотрудников полиции – на отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительных отпусков, а п. 3 ч. 1 ст. 11 Федерального закона «О полиции» – на отдых в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кроме того, вышеуказанные права сотрудников органов внутренних дел и полиции мало отличаются от прав государственных гражданских служащих, закрепленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Исключение составляют права сотрудников полиции, которые можно назвать специальными: право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия; право на ношение и хранение огнестрельного оружия и (или) специальных средств; право требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий; и др. С.П. Булавин и В.В. Черников называют такие права также должностными<sup>1</sup>. Это представляется не совсем верным: должностными, с нашей точки зрения, являются права, которые определяются замещаемой сотрудником полиции конкретной должностью, закрепляются в должностных инструкциях и носят индивидуальный характер. Вышеуказанные же права характеризуют административно-правовой статус всех без исключения сотрудников полиции и отличают их от других государственных служащих.

Характерной общей чертой всех специальных прав сотрудников полиции является та, что все они связаны с возможностью применения мер государственного принуждения. Как справедливо отмечает А.К. Дубровин, принуждение является одним из атрибутов власти. Единственным легитимным субъектом

---

<sup>1</sup> Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 4.

правового принуждения является государство. Создавая правовые нормы, государственная власть обязывает членов общества к их безусловному исполнению, поскольку любая предписывающая или запрещающая норма права принуждает тех, кому она адресована, к определенному поведению (опираясь на принудительную силу государства)<sup>1</sup>.

Должностные лица органов внутренних дел для осуществления их деятельности обеспечены необходимыми внешними атрибутами, которые способствуют восприятию гражданами сотрудников полиции, как представителей власти. К таким атрибутам относятся: 1) наличие специальных званий у должностных лиц правоохранительных органов; 2) ношение форменной одежды, образцы которой утверждаются Правительством Российской Федерации, а порядок ношения определяется руководителем Министерства внутренних дел; 3) специальный жетон с личным номером; 4) служебное удостоверение сотрудника полиции<sup>2</sup>.

Среди специальных прав сотрудников полиции имеет смысл выделить право на задержание физических лиц в случаях, указанных в ст. 14 Федерального закона «О полиции» и право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, поскольку именно по поводу редакции норм, регламентирующих реализацию данных прав, еще на этапе разработки и обсуждения законопроекта о полиции, возникало наибольшее количество критических замечаний<sup>3</sup>, которые продолжились появляться и после принятия закона<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. 2011. № 12. С. 61-62.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См. например: Чурилов Ю. Откройте, полиция! // ЭЖ-Юрист. 2010. № 34. С. 8 – 9; Чупилкин Ю.Б. О необходимости совершенствования порядка задержания, предусмотренного в проекте Федерального закона "О полиции" // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 62 – 64; Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект Федерального закона "О полиции": достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21. С. 26 – 30; Аверина О. Полиция нас сбережет? [Интервью с Н. Колоколовым] // ЭЖ-Юрист. 2010. № 34. С. 10 – 11; и др.

<sup>4</sup> См. например: Соловей Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 2 – 9; Василенко Г.Н.

Так, например, Ю.Б. Чупилкин предлагал закрепить в самом Федеральном законе «О полиции» понятие задержания, под которым он предлагал понимать «принудительное действие, применяемое в случаях, предусмотренных настоящим Законом, которое заключается в ограничении свободы лица на передвижение, допускающее заключение его под стражу, включающее в себя фактическое задержание лица и немедленное доставление его в правоохранительный орган»<sup>1</sup>.

Также он, наряду с другими специалистами, обращал внимание на не самую удачную редакцию норм законопроекта, посвященных правовому положению задержанных полицией лиц. Дело в том, что в первоначальной редакции проект закона о полиции предусматривал обязательность информирования сотрудниками полиции задержанного лица о наличии у него права воспользоваться юридической помощью (ч. 4 ст. 5). Между тем, задержанное лицо имеет и другие права. В связи с этим, в частности, Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. предлагали представить в законе «О полиции» необходимость сообщения задержанным основных процессуальных прав, а не только права на юридическую помощь в качестве обязанности сотрудника полиции<sup>2</sup>.

Данное замечание было учтено, и в действующей редакции ч. 4 ст. 5 Федерального закона «О полиции» устанавливает обязанность сотрудников полиции в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина. При этом, из ч. 3 ст. 14 вытекает, что в любом случае задержанному должны быть разъяснены права на юридическую помощь, на услуги переводчика, на уведомление близких род-

---

Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона "О полиции" // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. С. 30 – 35; и др.

<sup>1</sup> Чупилкин Ю.Б. О необходимости совершенствования порядка задержания, предусмотренного в проекте Федерального закона "О полиции" // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 63.

<sup>2</sup> Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект Федерального закона "О полиции": достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21. С. 27.

ственников или близких лиц о факте его задержания, и на отказ от дачи объяснения.

В данном случае законодатель, совершенно очевидно, воспользовался прекрасно зарекомендовавшим себя опытом США, в котором с 1966 года действуют так называемые «правило Миранды» (или «Кодекс Миранды»). Суть правила Миранды сводится к тому, что с момента задержания лицу вручается карточка с основными его правами: 1) все, что вы скажете, может быть использовано против вас; 2) вы можете не давать показания, это ваше право; 3) если у вас нет средств, то вы можете пользоваться услугами адвоката за счет государства; 4) вы имеете право на помощь защитника, консультироваться с ним наедине до начала допроса и после него<sup>1</sup>. При этом, признания или свидетельства, полученные из допроса задержанного, не являющегося в полной мере проинформированным о его правах, не являются допустимыми в судах<sup>2</sup>.

Как видно, состав прав задержанного лица, о наличии которых его обязан проинформировать сотрудник полиции в Российской Федерации в настоящее время даже шире, чем предусмотренный законодательством США. Вместе с тем, представляется, что и в данном случае возможности использования зарубежного опыта не исчерпаны до конца. Обратим внимание, что в соответствии с действующим Федеральным законом «О полиции», сотрудник полиции обязан разъяснить права задержанного лица, в то время как правило Миранды требует, помимо этого, вручения задержанному специальной карточки, на которой эти права зафиксированы. Разница, на первый взгляд, может показаться незначительной. Однако она не будет казаться таковой, если учесть, что в момент задержания большинство граждан в той или иной испытывают вполне естественный стресс. Даже если сотрудник полиции в полной мере выполнит требования закона и разъяснит задержанному все его права (что, кстати, не так просто потом проверить), гражданин, находящийся в шоковом состоянии, может просто не воспринять эту информацию, и, тем более, не сможет осознать: как ею вос-

<sup>1</sup> Чупилкин Ю.Б. О необходимости совершенствования порядка задержания, предусмотренного в проекте Федерального закона "О полиции" // Российская юстиция. 2010. № 12. С. 64.

<sup>2</sup> The People and the Police by Algernon P. Black. New York, 1968. P. 24.



пользоваться. Иное дело, если он будет иметь перечень предоставляемых ему прав у себя на руках, и, отойдя от первоначального шока, сможет, исходя из этого, принимать решения по их реализации.

Все это требует, на наш взгляд, внесения соответствующих изменений в законодательство.

Также многочисленные вопросы вызывало и право сотрудников полиции носить и применять огнестрельное оружие. Так, Чернов А.В. и другие писали: «в ст. 19 "Порядок и условия применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия" необходимо регламентировать алгоритм действий сотрудников полиции после применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия и отразить требования о соблюдении мер личной безопасности сотрудниками полиции и требования по обеспечению безопасности граждан при предоставлении доврачебной помощи после применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия»<sup>1</sup>. Ю. Чурилов критиковал целый ряд положений законопроекта, считая содержащиеся в нем нормы размытыми и неясными, а предоставляемые ими сотрудникам полиции права – чрезмерными. В частности, он указывал, что «сотрудник полиции имеет право применять огнестрельное оружие без производства выстрела на поражение человека "для остановки транспортного средства путем его повреждения, если лицо, им управляющее, отказывается выполнить неоднократные требования сотрудника полиции об остановке и пытается скрыться, создавая реальную угрозу жизни и здоровью граждан"? Почему перед фразой "неоднократные требования" отсутствует слово "законные"? В практике встречаются случаи, когда гражданин пытается скрыться именно от незаконных действий сотрудников милиции, и в результате этого создает угрозу не только для своей жизни, но и для жизни и здоровья иных граждан». И – далее: «в ч. 2 ст. 24 законопроекта говорится: "Сотрудник полиции с приведенным в готовность огнестрельным оружием имеет право

---

<sup>1</sup> Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект Федерального закона "О полиции": достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21. С. 28.

произвести выстрел на поражение нападающего на него или задерживаемого им лица, если это лицо пытается сократить указанное сотрудником полиции расстояние, либо достать что-нибудь из одежды без команды сотрудника полиции, либо посягнуть на оружие сотрудника полиции, либо совершить другие действия, которые могут быть расценены сотрудником полиции как угроза насилия или завладения его оружием"<sup>1</sup>.

Таким образом, по мнению Ю. Чурилова, законопроект допускал право полицейского произвести выстрел на поражение гражданина при угрозе любого насилия, а не только когда создается опасность причинения тяжкого вреда здоровью либо угроза жизни<sup>2</sup>. Надо сказать, что вышеприведенная и подобная ей критика законопроекта была частично учтена при дальнейшей работе над ним. Так, ч. 3 ст. 23 Федерального закона «О полиции», по прежнему, ничего не говорит о законности требований об остановке транспортного средства. С другой стороны критикуемые Ю. Чуриловым нормы, касающиеся гарантий личной безопасности вооруженного сотрудника полиции были частично изменены. В окончательной редакции ч. 2 ст. 24 звучит следующим образом: «при попытке лица, задерживаемого сотрудником полиции с обнаженным огнестрельным оружием, приблизиться к сотруднику полиции, сократив при этом указанное им расстояние, или прикоснуться к его огнестрельному оружию сотрудник полиции имеет право применить огнестрельное оружие в соответствии с пунктами 1 и 2 части 1 статьи 23 настоящего Федерального закона».

Здесь надо отметить, что в зарубежной практике нет единого подхода относительно допустимости использования сотрудниками полиции огнестрельного оружия. Если обратиться к тем же Великобритании и США, то в них данный вопрос решается совершенно по разному. Так, Великобритания остается одной из немногих стран мира, в которых полицейские при несении службы не имеют с собой огнестрельного оружия. Исключение составляют полицейские силы Северной Ирландии, на остальной же территории Соединенного королевства,

---

<sup>1</sup> Чурилов Ю. Откройте, полиция! // ЭЖ-Юрист. 2010. № 34. С. 8 – 9.

<sup>2</sup> Там же.

пистолеты и винтовки могут использоваться полицейскими только в особых случаях (например, в ситуации захвата заложников) и, как правило, специальными подразделениями полиции<sup>1</sup>, такими, например, как полиция Министерства обороны<sup>2</sup>, полиция гражданских ядерных объектов<sup>3</sup> и др. По последним данным министерства внутренних дел Великобритании, в Англии и Уэльсе огнестрельное оружие есть у 6653 сотрудников правоохранительных органов - это 5% от общего числа<sup>4</sup>.

Напротив, в большинстве штатов США полицейским предоставлены крайне широкие полномочия по использованию огнестрельного оружия. Законодательство США разрешает полицейскому при задержании подозреваемого применять так называемые *deadly force* (смертельное насилие), причем полицейский вправе лишать человека жизни, даже если тот подозревается в совершении преступления, за которое смертная казнь законом не предусмотрена. При этом только в семи штатах страны законодатель ограничивает применение смертельного насилия случаями вынужденной защиты от нападения подозреваемого. Еще в семи штатах допускается применение *deadly force* при подозрении в совершении тяжкого преступления, сопряженного с насилием. В 24 штатах эта мера считается допустимой при наличии подозрения в совершении любого тяжкого преступления. В остальных 12 американских штатах применение полицейскими оружия вообще не знает каких-либо законодательных ограничений<sup>5</sup>.

Надо сказать, что такая ситуация критикуется некоторыми американскими учеными-правоведами. Например, известный ученый Э.П. Блэк писал, что

<sup>1</sup> Закон СК о полиции (Police Act 1996) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>; Закон СК о реформе полиции (Police Reform Act 2002) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents>

<sup>2</sup> Закон СК о полиции министерства обороны 1987 г. (Ministry of Defence Police Act 1987) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/4/contents>

<sup>3</sup> Закон об энергии 2004 г. (Energy Act 2004) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/20/contents>

<sup>4</sup> Почему полицейские в Великобритании не носят оружие // [http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/09/120919\\_uk\\_police\\_no\\_guns.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/09/120919_uk_police_no_guns.shtml)

<sup>5</sup> См. об этом: Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007.

отсутствие четких правил использования огнестрельного оружия в ряде американских городов ведет к возникновению большого количества трагических инцидентов с мирными гражданами, многие из которых могли бы быть предотвращены. В частности, он предлагал закрепить такие принципы, как недопустимость применения *deadly force* при наличии лишь подозрения в совершении преступления; запрет на применение огнестрельного оружия в тех случаях, когда подозреваемый может быть задержан без его использования; разрешение сотрудникам использовать огнестрельное оружие на поражение, чтобы защитить себя или других людей от смерти или серьезной травмы; обязательность расследования законности и обоснованности каждого случая применения огнестрельного оружия вышестоящими полицейскими чинами и др.<sup>1</sup> Нетрудно заметить, что все эти положения уже давно нашли отражение в законодательстве нашей страны.

Однако, надо сказать, что большинство специалистов США выступает против чрезмерно детальной регламентации применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции. Эту позицию поддержал и апелляционный суд штата Нью-Йорк в связи с рассмотрением дела о применении закона, разрешающего полицейским обыскивать на улице подозрительных лиц с применением силы<sup>2</sup>.

Нам представляется, что в России, с учетом имеющей место криминогенной ситуации и общего положения с законностью подход Великобритании вряд ли может быть воспринят, по крайней мере, в ближайшие годы. Что же касается примера США, то, как уже было отмечено выше, российское законодательство, по сравнению с ним отличается гораздо большей степенью регламентированности в сфере огнестрельного оружия, соответственно, меньшей свободой полицейских в вопросе применения оружия ими. В целом, на наш взгляд, та степень свободы, которой пользуются полицейские США при применении огнестрельного оружия, является другой крайностью и не может быть полностью воспри-

---

<sup>1</sup> The People and the Police by Algernon P. Black. New York, 1968. P. 146-147.

<sup>2</sup> The Journal of Criminal Law. 1967. Dec. P. 435.

нята в Российской Федерации. В то же время, на наш взгляд, в вопросах применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции при самозащите и пресечении попыток завладеть табельным оружием, опыт США в отдельных аспектах может быть востребован. Показателем этого является тот факт, что потери среди личного состава органов внутренних дел Российской Федерации в 3 раза превышают потери полицейских США. В среднем, по данным МВД России, ежегодно от рук преступников гибнет свыше 300 сотрудников. В 50% случаев основной причиной гибели сотрудников является утрата ими бдительности, каждый седьмой случай связан с проявлением нерешительности и медлительности в применении огнестрельного оружия<sup>1</sup>. Между тем эта нерешительность нередко связана с тем, что сотрудники полиции России очень хорошо представляют: насколько тяжело в каждом конкретном случае им приходится доказывать правомерность применения огнестрельного оружия (особенно, при стрельбе на поражение) и, даже, находясь действительно в опасной ситуации, часто пытаются обойтись без этого.

Обязательным элементом прохождения службы в полиции всех рассматриваемых в настоящей диссертации стран является присвоение полицейским специальных званий (рангов).

Основными рангами сотрудников полиции в Великобритании являются:

Constable – констебль

Sergeant – сержант

Inspector – инспектор

Chief Inspector – главный инспектор

Superintendent – суперинтендент

Chief Superintendent – главный суперинтендент

Assistant Chief Constable – помощник главного констебля

Deputy Chief Constable – заместитель главного констебля

Chief Constable – главный констебль.

---

<sup>1</sup> Фомин И.П. Личная безопасность в практической деятельности органов внутренних дел. Челябинск, 2006. С. 3.

Офицеры детективы имеют те же ранги, только со словом «детектив» спереди – например, инспектор-детектив.

Наконец, в зависимости от особенностей выполняемых задач в некоторых полицейских подразделениях сотрудникам могут быть присвоены и специальные ранги:

Commissioner of Police – комиссар полиции

Assistant Commissioner – помощник комиссара

Deputy Assistant Commissioner – заместитель комиссара

Commander – командующий

Deputy Assistant Commander – заместитель командующего<sup>1</sup>.

При этом, в Великобритании повышение в звании (ранге) является крайне непростым делом, причем это относится как к руководителям, так и к самым нижним чинам.

Продвижение по службе сотрудников полиции Великобритании регулируется Инструкцией о поощрении 1979 г. (the Police (Promotion) Regulations 1979)<sup>2</sup>, дополненной и измененной в 2006 г.

Одними из самых значимых поощрений считаются получение очередного звания (разряда) и вышестоящей должности. Согласно данной Инструкции, констебль, рекомендованный к переходу на должность сержанта, должен быть не старше 30 лет, иметь стаж работы в полиции более 10 лет, отслужить в звании констебля не менее двух лет, сдать квалификационные экзамены, пройти тестирование, а также обучение на курсах повышения квалификации. Для служащих в звании сержанта условия те же - не менее двух лет службы в разряде сержанта, успешная сдача квалификационных экзаменов, решение практических тестов, прохождение специализированных курсов повышения квалификации. Возрастной предел может быть увеличен до 35 лет на усмотрение непосредственного начальника при наличии особых обстоятельств (награды, другие достижения претендента).

---

<sup>1</sup> Закон СК о криминальной юстиции и полиции (The Criminal Justice and Police Act 2001) // <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/3888/contents/made>

<sup>2</sup> <http://www.nypolfed.org.uk/assets/uploads/PDFs/promotion.pdf>

Служащие в разряде инспектора не сдают квалификационные экзамены для дальнейшего продвижения по службе. В данном случае минимальный срок службы не установлен. Дальнейшее поощрение в качестве назначения на должность старшего инспектора предполагает наличие оценочного заключения (аттестации), которое составляется специальной комиссией на основе результатов проведенных собеседований (интервью) и соответствующей экспертизы. В состав комиссии входят полицейские чиновники, обладающие контролирующими и руководящими функциями<sup>1</sup>. Собеседование (интервью) проводится двумя сотрудниками, один из которых - будущий непосредственный начальник соискателя.

Кроме прохождения собеседования кандидат на получение очередного звания (разряда) должен пройти еще и Экспертный совет, что также определено соответствующим положением Инструкции о поощрении (повышении в разряде). Инструкция предписывает прохождение Экспертного совета в два этапа: написание специальной работы; решение практического теста. Результаты прохождения предыдущих экспертиз остаются действительными. Содержание и форма письменной работы, критерии ее оценки определяются Полицейской экзаменационной комиссией, которая назначается Министром внутренних дел. Комиссия включает в свой состав высокопоставленных чиновников полиции: представителей Министерства внутренних дел, Лондонской полиции, правления Управления местным органом власти, старших инспекторов полиции, непосредственных будущих руководителей соискателя.

После успешного прохождения Экспертного совета по его рекомендации все кандидаты на получение более высокого звания (разряда) обязаны пройти специальные курсы повышения квалификации APC(S) - для сержантов, APC(I) - для инспекторов, являющиеся обязательными в процедуре продвижения по службе.

---

<sup>1</sup> English J. Police Training Manual. 8 rev. ed. London: McGraw-Hill Book Company Europe, 1996. P. 7 - 8.

Констеблю, который прошел все этапы отбора и был признан заслуживающим поощрения - назначения на разряд сержанта, присваивается разряд сержанта в первый день его назначения. Через год сержант может подавать ходатайство о дальнейшем поощрении - повышении в звании - с обязательным прохождением всех вышеперечисленных процедур аттестации<sup>1</sup>.

Таким образом, повышение в ранге в полиции Великобритании является крайне непростой процедурой, которая требует не только наличия достаточно большого стажа полицейской работы, но и демонстрации кандидатом своих навыков, знаний и способностей. Однако именно такая система позволяет, с одной стороны, выбирать действительно достойные кандидатуры, с другой – побуждать полицейских к постоянному повышению уровня самообразования.

В то же время, нельзя не отметить, что в последние десятилетия в полиции Великобритании наблюдается отход от этого правила. Делается это в рамках попытки снизить расовую и религиозную напряженность в британском обществе путем привлечения в полицию представителей национальных меньшинств<sup>2</sup>. С этой целью руководители полиции Великобритании приняли решение создать особые привилегированные условия для приема на службу выходцев из стран Азии и Африки, которых, в отличие от коренных британцев, принимают на работу в полицию не как констеблей, а сразу как инспекторов. Руководство правоохранительных органов заявляет, что делается это ради увеличения эффективности борьбы с терроризмом<sup>3</sup>.

Однако, несмотря на все попытки изменить ситуацию, число выходцев из Азии и Африки в рядах полиции в целом по стране остается небольшим – всего 5% от общего числа полицейских. Исключением является лондонская полиция, в которой 17% сотрудников – представители национальных меньшинств<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> См. об этом более подробно: Занина Т.М., Морозова И.С. Особенности продвижения по службе сотрудников полиции Великобритании // Административное право и процесс. 2012. № 7. С. 56 - 58.

<sup>2</sup> The UK Prevention of Terrorism Bill, adopted on the 24th of March, 2006.

<sup>3</sup> Филиппов И. Религиозных экстремистов спасают правозащитники // НГ-Религия / [http://religion.ng.ru/facts/2004-05-12/1\\_terrorism.html](http://religion.ng.ru/facts/2004-05-12/1_terrorism.html)

<sup>4</sup> Полиция Великобритании: оперативные ошибки и огромные расходы на услуги перевода – результат культурологической неграмотности // <http://transeurope.ru/%D0%BD%D0%BE%D>



Как представляется, указанный опыт – отнюдь не тот, которой мог бы быть взят на вооружение в Российской Федерации. Создание привилегированного положения в присвоении полицейских званий представителям национальных меньшинств – это так же дискриминация по национальному признаку – только в отношении коренного населения.

Что же касается США, то здесь ситуация с полицейскими званиями еще сложнее. В первую очередь это связано с тем, что из-за децентрализации полиции каждое полицейское управление учреждает полицейские ранги по собственному усмотрению. Классическая служебная лестница сверху вниз в полицейском департаменте выглядит следующим образом:

- начальник (шеф) полиции;
- заместитель начальника полиции;
- помощник начальника полиции;
- полицейский майор;
- полицейский капитан;
- полицейский лейтенант;
- полицейский сержант;
- полицейский офицер (патрульный)<sup>1</sup>.

В то же время в отдельных штатах и городах могут встречаться и другие ранги. Так, например, в Нью-Йорке существуют звания комиссара полиции (Police Commissioner), помощника комиссара (Assistant Commissioner) и заместителя комиссара (Deputy Commissioner). В службе шерифа округа Лос-Анджелес, могут также присваиваться ранги шерифа (Sheriff), заместителя шерифа (Undersheriff), помощника шерифа (Assistant Sheriff), инспектора - помощника шерифа (Inspector Deputy Sheriff), главного помощника шерифа (Chief Deputy Sheriff)<sup>2</sup>. А вот, например, в штате Мичиган звания офицеров полиции имеют очевидно военное происхождение: Colonel (Director) – полковник (директор),

---

0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/politsiya-velikobritanii-operativnyie-oshibki-i-ogromnyie-rashodyi-na-uslugi-perevoda-rezultat-kulturologicheskoy-negramotnosti.html

<sup>1</sup> Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001. С. 77-78

<sup>2</sup> Police of the world. New York, 1979. P. 171-177.

Lieutenant-Colonel – лейтенант-полковник, Captain – капитан, Lieutenant I – лейтенант 1 ранга, Lieutenant II – лейтенант 2 ранга, Lieutenant III – лейтенант 3 ранга, Sergeant – сержант, Trooper – солдат<sup>1</sup>.

Кроме того, тем полицейским, которые непосредственно занимаются следственной работой, присваивается звание «детектив». Звание детектива в принципе равнозначно званию офицера, однако считается более престижным. Детективы бывают 3-х классов, однако при этом по статусу они равны (классы нужны чтобы показать насколько давно детектив работает в полиции и какой у него послужной список). Кроме того, в большинстве полицейских подразделений существует два типа детективов: оперативники и следователи<sup>2</sup>.

Однако главной особенностью системы полицейских званий в США является не их разнообразие, а специфика их присвоения. Она заключается в том, что звания в полиции США не присваивают в зависимости от выслуги лет как во многих других странах, в том числе и в России. Получение полицейским нового звания – это событие в каждом случае индивидуальное, обусловленное не какими-то объективными его заслугами, опытом и т.п., а исключительно продемонстрированными им самим по собственной инициативе способностями это звание получить. Иными словами офицеров в США не «двигают» по карьерной лестнице (по крайней мер до определенного уровня), их рост в ранге – исключительно собственная инициатива, реализовать которую, к тому же, совсем не просто.

Для того, чтобы офицеру (патрульному) или детективу получить ранг сержанта, ему необходимо отслужить в полиции не менее 3-5 лет и написать тест на знание полицейской работы. Сложность этого теста такова, что положительный результат по нему получают, в среднем, не более 5% сдающих. Неуди-

---

1 Michigan State Police Act 59 of 1935 // <https://www.legislature.mi.gov/documents/mcl/archive/2014/March/mcl-Act-59-of-1935.pdf>

<sup>2</sup> <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/careers/careers.shtml>

вительно, что, в результате, почти 90% полицейских США так и уходят на пенсию в самом младшем звании<sup>1</sup>.

Если офицеру (детективу) все же удалось получить более высокий ранг, следующую попытку подняться в звании он может предпринять также исключительно по собственной инициативе, не ранее, чем через те же 3-5 лет, причём сложность теста увеличивается с каждым званием. При этом, для получения ранга лейтенанта (и более высоких) добавляется еще одно требование – наличие высшего образования. Только после получения звания капитана дальнейшие повышения будут идти исходя из заслуг полицейского.

В противоположность описанному выше, в Российской Федерации система повышения в званиях сотрудников полиции носит, если так можно выразиться «автоматический» характер. В соответствии с ч.1 ст. 26 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции присваиваются следующие специальные звания:

- 1) рядовой состав - рядовой полиции;
- 2) младший начальствующий состав - младший сержант полиции, сержант полиции, старший сержант полиции, старшина полиции, прапорщик полиции, старший прапорщик полиции;
- 3) средний начальствующий состав - младший лейтенант полиции, лейтенант полиции, старший лейтенант полиции, капитан полиции;
- 4) старший начальствующий состав - майор полиции, подполковник полиции, полковник полиции;
- 5) высший начальствующий состав - генерал-майор полиции, генерал-лейтенант полиции, генерал-полковник полиции, генерал полиции Российской Федерации.

При этом, специальные звания начальствующего состава полиции являются пожизненными.

---

<sup>1</sup> [http://sumsi-new.ru/publ/stati\\_uchastvujushhie\\_v\\_konkurse/prochie\\_kategorii/policija\\_ssha/88-1-0-68](http://sumsi-new.ru/publ/stati_uchastvujushhie_v_konkurse/prochie_kategorii/policija_ssha/88-1-0-68)

Гражданину (сотруднику) присваиваются первые (очередные) специальные звания:

1) рядового полиции - при назначении на должность рядового состава, а также при зачислении в образовательное учреждение высшего профессионального образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел для обучения по очной форме в должности курсанта, слушателя;

2) младшего сержанта полиции - при назначении на должность младшего начальствующего состава;

3) младшего лейтенанта полиции - при назначении на должность среднего начальствующего состава.

Очередные специальные звания, за исключением некоторых случаев, присваиваются сотруднику органов внутренних дел последовательно по истечении срока, установленного для прохождения службы в органах внутренних дел в предыдущем специальном звании, и при условии, что сотрудник замещает должность в органах внутренних дел, по которой предусмотрено специальное звание, равное специальному званию, присваиваемому сотруднику, или более высокое, чем специальное звание, присваиваемое сотруднику (ст. 43 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»). Сроки выслуги в специальных званиях установлены от 1 года до 5 лет, при этом они возрастают в прямой зависимости от уровня звания на которое претендует сотрудник: чем выше звания, тем больше требуемый срок выслуги (ч. 1 ст. 42 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»).

Кроме того, Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» предусматривает в некоторых случаях досрочное присвоение сотрудникам органов внутренних дел специальных званий или присвоение званий на ступень выше (ст. 44), а также приостановление присвоения очередного специального звания (ст. 45).

Таким образом, система присвоения специальных званий в России увязывает повышение сотрудников полиции в звании с должностным ростом: если

сотрудник полиции замещает все более высокие должности то, по истечении срока выслуги в предыдущем звании, он получает следующее автоматически.

Если сравнивать данную систему с системой присвоения специальных званий в Великобритании и США, то она, безусловно, имеет определенные преимущества, поскольку стимулирует сотрудников полиции к долговременной беспорочной службе, при которой они могут рассчитывать на постоянный рост в звании (до определенного предела). С другой стороны, такая система присвоения специальных званий носит в значительной мере уравнительный характер, не в полной мере способствуя отбору действительно лучших кадров. Для повышения в звании в полиции России в большинстве случаев не требуется демонстрировать какие-то особые качества, проявлять собственную инициативу, повышать свою квалификацию и сдавать сложные экзамены – достаточно лишь добросовестно исполнять свои служебные обязанности и демонстрировать знания, навыки и умения в полицейской работе чуть выше средних.

При этом надо сказать, что стимулирование сотрудников полиции к долговременной службе совсем не обязательно должно иметь в своей основе перманентное повышение их в званиях (рангах). Так, в США, как уже отмечалось выше, до 90% полицейских за все время службы в звании не повышаются ни разу. Однако служба в полиции США, тем не менее, считается достаточно престижной профессией и большинство полицейских ориентируются на ее прохождение в течении всей своей трудовой деятельности. Причины этого в следующем.

Во-первых, хотя начальная заработная плата полицейского в США, не столь высока и составляет около 25 000 тысяч долларов в год, но ежегодно она увеличивается и весьма значительно, причем данное увеличение никак не увязывается с повышением в должности или в ранге. Кроме того, в полиции США возможны переработки, которые поощряются. За них выплачивается дополнительная зарплата в повышенном размере.

Во-вторых, полицейские США сразу приобретают право на весьма обширный «социальный пакет». Сотрудники полиции в нем очень заинтересо-

ны и это является одним из факторов для эффективной службы и причиной, удерживающей сотрудников на работе в полиции и стремлении доработать до пенсионного возраста. Важнейшей составной частью этого пакета является система медицинского страхования всех полицейских, которая особо ценится потому, что в целом медицинские услуги в США довольно дороги. Часть медицинской помощи оплачивается городскими департаментами полиции, другая часть - страховым медицинским фондом, который формируется профсоюзами полицейских, куда полицейские отчисляются, в зависимости от состава семьи, большую или меньшую сумму денег. Медицинское страхование сохраняется и после выхода полицейского на пенсию.

В случае получения увечья, полицейский получает любую медицинскую помощь, которая оплачивается в полном размере. В период лечения, полицейский освобождается от всех налогов, а в случае смерти, предусмотрены очень высокие выплаты семьям погибших.

В-третьих, через 20 лет работы в полиции сотрудник может выйти на пенсию и получать при этом три четверти своего среднего месячного заработка<sup>1</sup>.

Мы не призываем, разумеется, в данном случае полностью перейти в России на американскую модель присвоения званий (рангов) сотрудникам полиции. Это затруднительно и по экономическим причинам (так как, последняя обеспечивается высоким уровнем социальных гарантий полицейским), кроме того, отказ от используемого в настоящее время подхода может привести к оттоку кадров из структур ОВД, ориентированных на действующую систему, к переходу их в другие правоохранительные органы и коммерческие организации.

В то же время, как нам представляется, эффективности деятельности полиции в России способствовало бы постепенное внедрение британского опыта присвоения специальных званий. При сохранении в целом действующего под-

---

<sup>1</sup> Городецкий А.Е. Разработка проектов нормативных правовых актов о социальных гарантиях и социальных выплатах служащим правоохранительной службы. Итоговый отчет по научно-исследовательской работе. М.: Академия экономической безопасности, 2009.

хода к повышению сотрудников полиции в звании (в частности, зависимости повышения в звании от выслуги и замещаемой должности) целесообразным выглядит использование процедур проверки их знаний и навыков (например, в форме квалификационных экзаменов), обязательности перед повышением в звании прохождения внеочередных курсов повышения квалификации и т.п. При этом вполне возможно было бы использовать уже имеющийся опыт присвоения сотрудникам полиции квалификационных званий<sup>1</sup>.

Невыполнение кандидатом указанных требований (не сдача экзамена, отрицательные результаты аттестации по итогам прохождения повышения квалификации и др.) должно быть основанием для отказа в повышении в звании с возможностью повторно вернуться к данному вопросу через несколько лет.

Все это, на наш взгляд, способствовало бы не только более тщательному отбору кандидатов на повышение в звании сотрудника полиции, но и повышению престижа этого звания, поскольку получение его требовало бы от кандидата серьезных усилий и демонстрации своего профессионального уровня.

### **2.3. Административно-правовые механизмы противодействия коррупции в деятельности сотрудников полиции: проблемы и перспективы**

Одним из важнейших направлений правового регулирования деятельности полиции является формирование системы противодействия коррупции в ее структурах. Коррупция в соответствии с Концепцией национальной безопасности, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г., отнесена к угрозам национальной безопасности.

В Национальном плане противодействия коррупции отмечается, что, несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов,

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД России от 10.01.2012 № 1 (ред. от 25.07.2013) "Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 28.02.2012 N 23353) // Российская газета. 2012. № 76

препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В этой связи для решения многих проблем в сфере противодействия коррупции в системе государственной службы РФ возможно и необходимо использовать зарубежный опыт. Дело в том, что практически во всех зарубежных государствах уже создана административно-правовая и организационная основа противодействия коррупции, позволяющая снизить уровень коррупции до масштабов, не представляющих опасности для личности, общества и государства<sup>1</sup>.

Коррупция в настоящее время существует во всех государствах мира, в том числе, разумеется, в Великобритании и США. Однако уровень ее там (в том числе в полицейских структурах) несравнимо ниже, чем уровень коррупции в Российской Федерации. Так по данным международного движения по противодействию коррупции. Так по данным международного движения по противодействию коррупции Трансперенси Интернешнл (Transparency International) Россия в 2014 году занимала по уровню восприятия коррупции 136-е место из 174 стран, в то время как Великобритания – 14-е, а США – 17-е<sup>2</sup>. Поэтому, безусловно, опыт данных государств по противодействию коррупции заслуживает изучения. В особенности это касается США, поскольку полиция данной страны длительное время характеризовалась очень высоким уровнем коррупции и американские власти провели целый ряд специальных реформ, направленных на ее искоренение<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В., Колчманов Д.Н., Марьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 5.

<sup>2</sup> См.: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/indeks-vospriatiia-korruptcii-2014-otcenka-rossii-upala-na-odin-ball>. В данном рейтинге первое место фиксирует наименьший уровень коррупции в стране (по мнению ее граждан), а последнее – наивысший.

<sup>3</sup> Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 80.



Касаясь вопросов противодействия коррупции, стоит, прежде всего, отметить, что многообразие форм коррупционных проявлений делает затруднительным такое обозначение данного явления, которое охватывало бы все из них. В результате не только в правовой доктрине, но и в официальных актах различного уровня даются разные определения коррупции.

Так, в ряде документов ООН о международной борьбе с коррупцией, под коррупцией понимается злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Согласно ст. 2 Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174) "коррупция" означает просьбу, предложение, дачу или принятие, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового.

Термин "коррупция" употребляется в США для обозначения продажности общественных, государственных и политических деятелей, государственных служащих<sup>1</sup>. Как отмечается в литературе, американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов с целью обогащения и повышения своего социального статуса<sup>2</sup>.

В Российской Федерации понятие коррупции дается в базовом для данной сферы Федеральном законе "О противодействии коррупции". Согласно ст. 1 этого закона для его целей под коррупцией предлагается понимать:

---

<sup>1</sup> Костенников М.В., Куракин А.В., Колчеманов Д.Н., Марьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 7.

<sup>2</sup> Jonson M. The Political Consequences of Corruption. Comparative Politics. New York, 1986. P. 459 - 477.

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте "а" настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица.

Как видно, в данном случае российский законодатель отказался от определения собственно коррупции, ограничившись вместо этого перечислением определенных коррупционных проявлений. Фактически в данном случае имеет место использование узкого подхода к определению коррупции. Такое решение сложно признать удачным, так как в результате сущность коррупции оказалась сведена исключительно к некоторым составам уголовных преступлений, притом многие из очевидно коррупционных преступных деяний почему-то оказались за пределами внимания законодателя. Как справедливо отмечает И.С. Алихаджиева, такая избирательность правотворца, признавшего коррупционными из всего многообразия должностных преступлений только три, наводит на мысль об отсутствии сколько-нибудь четкого представления о возможных формах проявления и разновидностях коррупционных актов<sup>1</sup>.

Еще хуже то, что в результате вне рамок определения коррупции оказались все коррупционные деяния, не образующие состав преступления. В результате, например, совершение государственным служащим коррупционного дисциплинарного проступка формально не подпадает под понятие коррупции. Тем не менее, законодатель в законах об отдельных видах государственной службы трактует такой проступок именно как коррупционное правонарушение.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону «О противодействии коррупции» (постатейный) / Под ред. С. Ю. Наумова, С.Е. Чаннова – М., 2009. С. 14.

В связи с этим нам представляется, что законодательное определение коррупции, использованное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» должно быть принципиально изменено. Коррупция может быть в нем определена как *противоправная деятельность, заключающаяся в использовании должностными лицами своего служебного положения с целью получения незаконной материальной или иной выгоды, наносящее ущерб интересам граждан, общества и государства.*

В настоящее время проникновение коррупции в правоохранительную систему достигло катастрофических размеров. Правоохранительная деятельность признана одной из самых коррумпированных сфер<sup>1</sup>. Статистика показывает, что среди чиновников, привлеченных к уголовной ответственности за преступления коррупционной направленности, примерно 1/3 составляют сотрудники МВД и следственных органов<sup>2</sup>. В системе полиции этот показатель еще выше<sup>3</sup>.

Коррумпированность правоохранительной системы в целом и полиции в частности вызывает у населения негативную реакцию. По данным социологических исследований, недоверие к суду и прокуратуре выразили 1/3 опрошенных, а к полиции - 2/3 по причине ее коррумпированности<sup>4</sup>. Из этого следует, что коррупция в системе органов внутренних дел приобрела массовый характер<sup>5</sup>, что негативно отражается на обеспечении законности и правопорядка, подрывает веру в эффективность правоохранительной деятельности.

Известный отечественный исследователь проблем коррупции М.В. Костенников выделяет ряд факторов, провоцирующих коррупционные

---

<sup>1</sup> Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5. С. 80.

<sup>2</sup> Выступление главы Следственного комитета РФ А. Бастрыкина на заседании Совета по противодействию коррупции // Российская газета. 2011. 17 февр.

<sup>3</sup> Булавин С.П. Противодействие коррупции в системе полиции: основные направления деятельности // Коррупция - природа, проявления, противодействие / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.

<sup>4</sup> Новокрещенко А.В. Отношение к институтам власти и правовой нигилизм // Социология власти. 2010. № 4. С. 43.

<sup>5</sup> Макаров А.А. Организационно-экономические меры противодействия коррупции в системе органов внутренних дел РФ // Административное и муниципальное право. 2009. № 2.

процессы в органах внутренних дел, а также иных исполнительных органах.

1. Правовой нигилизм значительной части сотрудников, циничное отношение к законам, которые они (сотрудники) призваны блюсти.

2. Назначение на руководящие или "приносящие прибыль" должности по принципу личных связей, "личной преданности" вышестоящим начальникам или за денежное вознаграждение.

3. Возможность у сотрудника использования своего служебного положения и (или) должностных полномочий в корыстных целях, например неоправданно широкий спектр административного усмотрения<sup>1</sup>.

В то же время не следует забывать, что коррумпированность полиции - широко распространенное во всем мире явление<sup>2</sup>. В тех же США в преступном мире в 80-х годах XX в. культивировалась такая поговорка: "дешевле покупать полицию, чем бороться с ней"<sup>3</sup>. Неудивительно, что "...американцы придают большое значение борьбе с коррупцией в органах полиции, они даже сформулировали определение коррупции в данной сфере: "коррупция - это любой вид запрещенных отношений, в которые вступает полицейский чиновник, занимая официальное положение, получающий незаконное материальное вознаграждение или выгоды либо ждущий их получения"<sup>4</sup>. В результате в настоящее время коррупция в полиции США уже не носит массовый характер, не объявляется кампаний по борьбе с коррупцией в полиции, а редкие случаи связаны с конкретными персонами<sup>5</sup>.

Базовым условием противодействия коррупции в системе мер предупреждения в США, Великобритании и других странах является отлаженная систе-

<sup>1</sup> Костенников М.В. К вопросу о противодействии коррупции в полиции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1. С. 49.

<sup>2</sup> Хромов И.Л. Коррупция - явление социальное // Правовое регулирование мер борьбы с коррупцией. М., 2002. С. 69.

<sup>3</sup> Бельсон Я.М. Коррупция и злоупотребление властью в полицейских службах буржуазных государств // Правоведение. 1986. № 6. С. 40.

<sup>4</sup> Криминология / Под ред. А.И. Долговой. М., 1998. С. 105; Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств. Домодедово, 2007. С. 64.

<sup>5</sup> См.: Bone J. New York police in the dock again as corruption claims dent image // [http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us\\_and\\_americas/article5860794.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5860794.ece).

ма профессионального отбора кадров в полицию, осуществляемого на конкурсной основе, посредством проведения специальных проверок биографических данных, материального положения кандидатов, негативных моментов в образе жизни, связей с криминальными структурами, конфликтов в сфере бизнеса, участия в судебных процессах, склонности к хроническим интоксикациям<sup>1</sup>. Однако такой отбор может быть реализован только при условии наличия значительного количества желающих служить в полиции, что, в свою очередь, требует установления достаточно высокого уровня оплаты труда сотрудников полиции, а также формирования системы их социальных гарантий.

В тех же США, где коррупция, как уже отмечалось выше в середине XX века была очень велика, в 80-х гг. XX в. были значительно увеличены должностные оклады сотрудников полиции, которые позволяют отнести их к так называемому среднему классу американского общества<sup>2</sup>. В настоящее время традиционно денежное содержание служащего полиции примерно на 1/3 превышает средний доход рабочих и служащих. Труд полицейского является престижным занятием<sup>3</sup>.

Кроме того, в целях противодействия коррупции в полиции США был сформирован специальный правовой режим, в частности, введены дополнительные социальные льготы: медицинская страховка, бесплатное высшее образование, льготное кредитование, высокое пенсионное обеспечение и т.д. Это сделало службу в полиции крайне привлекательной и породило здоровую конкуренцию на этапе отбора кандидатов на службу<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Мирнова Л.И., Кузнецов А.П. Зарубежный опыт предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // *Международное публичное и частное право*. 2007. № 3.

<sup>2</sup> Колчеманов Д.Н. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы зарубежных государств // *Административное и муниципальное право*. 2009. № 1.

<sup>3</sup> Колодкин Л.М. Использование зарубежного опыта профессиональной подготовки полицейских // *Проблемы повышения качества профессиональной подготовки слушателей МВШМ МВД РФ*. М., 1992. С. 17.

<sup>4</sup> Шалягин Д.Д. Полицейская коррупция в США // *Предупреждение коррупции в полиции (милиции)*. М., 2002. С. 61.

В России, как уже неоднократно отмечалось выше, в процессе реформы полиции также значительно подняли размеры денежного содержания полицейским, что уже позволяет, с нашей точки зрения, ставить вопрос о конкурсном отборе действительно лучших кадров (см параграф 1 настоящей главы). Однако система социальных гарантий полицейских, с нашей точки зрения, пока еще оставляет желать лучшего.

Важным элементом противодействия коррупции общего характера в Великобритании и США является также внедрение деонтологического подхода, направленного на выработку у полицейского "идеального отношения" к нравственным отношениям и объективизации его в реальное поведение. В целях реализации данного механизма в практику работы персонала полицейских служб введены этические кодексы, содержащие требования к их нравственным принципам, культуре. В Великобритании, Северной Ирландии это "Профессиональная этика полицейского", в США - "Закон этики полицейских офицеров штата". Данные кодексы в большинстве стран мира включены в действующее законодательство государства, внутриведомственные нормативно-правовые акты и предусматривают суровые санкции за нарушение их положений<sup>1</sup>.

Российский законодатель также в последние годы пошел по пути закрепления этических требований к сотрудникам полиции нормативными актами. Так, в частности, ст. 13 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» содержит такие требования к служебному поведению сотрудника органов внутренних дел как: исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют содержание его профессиональной служебной деятельности; заботиться о сохранении своих чести и достоинства, не допускать принятия решений из соображений личной заинтересованности, не совершать при выполнении служебных обязанностей поступки, вызывающие сомнение в объективности, справедливости и беспристрастности сотрудника, наносящие ущерб его репутации, автори-

---

<sup>1</sup> Мирнова Л.И., Кузнецов А.П. Зарубежный опыт предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. 2007. № 3.

тету федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, а также государственной власти; проявлять уважение, вежливость, тактичность по отношению к гражданам и т.п.

Приказом МВД РФ от 24.12.2008 также утвержден Кодекс профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации<sup>1</sup>.

В то же время само по себе закрепление каких-либо этических правил в нормативных актах является недостаточным. Необходимо, добиться того, чтобы, с одной стороны, сотрудники полиции знали и понимали их, воспринимали как руководство к повседневным действиям, а не как информацию формального характера, с другой – осознавали, что за несоблюдение этических норм к ним могут быть применены вполне конкретные юридические санкции.

В полиции США и Великобритании претворение в жизнь принципов деонтологических кодексов в достигается посредством воспитательной работы, раскрывающейся в такой тематике, как: "Этика полицейского офицера", "Легитимизация и пределы полицейской власти", "Преодоление конфликтов в полицейской службе", "Верность присяге", "Обязательность добросовестного решения полицейского". Характерной особенностью системы воспитания офицеров полиции США также является ее ярко выраженная религиозная направленность. Полиция США имеет в своем арсенале хорошо отлаженную практику взаимодействия с традиционными религиозными конфессиями. В США эффективно действует институт полицейских капелланов, которые по разработанной программе ведут преподавание этики в полицейских учебных заведениях, активно участвуют в деятельности полицейских коллективов, укреплении морального состояния сотрудников<sup>2</sup>.

Понятно, что не все из этих подходов могут быть использованы в Российской Федерации из-за специфики отечественных культуры и менталитета. Тем не менее, представляется, что обучению сотрудников полиции требованиям по-

---

<sup>1</sup> Приказ МВД РФ от 24.12.2008 № 1138 "Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации"

<sup>2</sup> Мирнова Л.И., Кузнецов А.П. Зарубежный опыт предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. 2007. № 3.

лицейской этики на примерах конкретных практических ситуаций, могущих встретиться в их работе, следует уделять большее внимание.

Проблему также, с нашей точки зрения, представляет отсутствие четких процедур привлечения к ответственности за нарушение вышеуказанных этических норм. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» устанавливает, что контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел (п. 9 ч. 3 ст. 82). Вполне очевидно, что увольнение по данному пункту и есть, по сути, возможность привлечения к юридической ответственности за нарушение этических норм. Однако, применение этой нормы на практике связано с рядом трудностей, более подробно о которых пойдет речь в заключительном параграфе данной главы диссертации.

Помимо общих предпосылок снижения возможного коррупционного поведения сотрудников ОВД, законодательство как России, так и США и Великобритании содержит ряд конкретных административно-правовых механизмов противодействия коррупции.

Так, одной из общих обязанностей полицейских в рассматриваемых государствах является обязанность информировать свое руководство о фактах склонения их к совершению правонарушений коррупционного характера. В отечественном законодательстве эта обязанность сформулирована следующим образом: сотрудник полиции обязан уведомлять непосредственного начальника, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»). Аналогичная обязанность в отношении всех сотрудников органов внутренних дел закреплена в п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Надо сказать, что рассматриваемая обязанность в Российской Федерации закреплена за всеми государственными и муниципальными служащими. Сдела-



но это в базовом антикоррупционном акте: Федеральном законе «О противодействии коррупции» (ст. 9). Надо сказать, что еще на этапе разработки данного закона по поводу формулировки рассматриваемой обязанности возникли споры. В первоначальной редакции законопроект предусматривал обязанность государственного или муниципального служащего информировать соответствующие органы и представителя нанимателя обо всех случаях совершения коррупционных правонарушений другими служащими. Однако ко второму чтению данная статья была уже изложена в новой редакции. В этой связи некоторые депутаты Государственной Думы отмечали, что внесенные изменения в значительной степени выхолащивают смысл самой обязанности<sup>1</sup>.

С этим мнением можно согласиться, отметив, при этом, что в Великобритании и США одним из условий, сдерживающих распространение коррупции в полицейских системах, является обязательство сотрудников полиции сообщать ставшую известной информацию о фактах противоправной деятельности своих коллег. При этом в США сбор данной информации осуществляется при инспектировании в ходе индивидуальных бесед с сотрудниками территориальных подразделений ФБР<sup>2</sup>. В связи с этим мы предлагаем внести изменения в п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции» и в п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», сформулировав их таким образом, чтобы они обязывали сотрудников полиции информировать свое непосредственное руководство и (или) правоохранительные органы о всех ставших известными им фактах склонения сотрудников ОВД к совершению коррупционных правонарушений, о каком бы сотруднике не шла речь.

Еще одна обязанность антикоррупционного характера, существующая в большинстве стран мира, затрагивает не только сотрудников полиции, но и всех служащих публичных администраций. Это обязанность информировать о своих

---

<sup>1</sup> Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009. 272 с.

<sup>2</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 80.

доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, а в некоторых случаях и о расходах.

В п. 10 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции» эта обязанность сформулирована следующим образом: сотрудник полиции обязан представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Пункт 10 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» формулирует ее несколько иначе: сотрудник ОВД обязан представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Как видно, разница здесь состоит в том, что на сотрудников ОВД возлагается обязанность информировать не только о своих (и близких лиц) доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, но и об их расходах. Принципиального значения это расхождение не имеет, поскольку все сотрудники полиции подпадают под действие законодательства о службе в органах внутренних дел и, следовательно, также обязаны представлять сведения о своих расходах. В то же время, представляется, что данные нормы должны быть приведены в соответствие друг с другом.

Обязанность представления сведений о доходах возлагается не на всех сотрудников полиции, а только на тех, чьи должности входят в перечень, утвержденный Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 557<sup>1</sup> «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 18.05.2009 № 557 «Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»

которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей». Применительно к службе в органах внутренних дел перечень данных должностей содержится в п. 1 раздела II.

В целом такой подход отвечает сложившейся международной практике. На этой основе, например, в США декларации о доходах и имуществе в том же режиме, что и сам сотрудник полиции, подает его супруга (супруг)<sup>1</sup>. Помимо этого мониторинг материального благосостояния сотрудников и их близких включает:

- контроль баланса кредитной карты любого сотрудника и служащего;
- получение в кредитных организациях сведений о сотрудниках, являющихся должниками<sup>2</sup>.

Кроме того, применительно к вопросам контроля за доходами полицейских в США, отметим, что в большинстве штатов США установлены особые ограничения на количество наличных денег, которые полицейский может иметь при себе во время дежурства (обычно \$20-50). Выявленное превышение данной суммы является основанием для проведения служебного расследования на предмет происхождения данных денег (не являются ли они взяткой)<sup>3</sup>. Представляется, что данный опыт США мог бы быть использован и в нашей стране.

В течении длительного времени в Российской Федерации контроль осуществлялся только за доходами, имуществом и имущественными обязательствами сотрудников органов внутренних дел (также, как и вообще чиновников). Между тем, достаточно очевидно, что контроль только за доходами мало что

---

<sup>1</sup> Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. 1998. № 5. С. 88; Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009. С. 211.

<sup>2</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 81.

<sup>3</sup> Короли асфальта // Коммерсант Власть. 2007. № 35.

может дать в плане противодействия коррупции, если одновременно не будут контролироваться и расходы должностных лиц.

Установление контроля за расходами в Российской Федерации было осуществлено только с принятием в 2012 году федеральных законов от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" и от 3 декабря 2012 г. № 231-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации государственные должности, и иных лиц их доходам". К сожалению, как отмечают специалисты, данные законы содержат в себе в настоящее время слишком много лазеек, которыми несложно воспользоваться лицам, желающим укрыть доходы, полученные коррупционным путем<sup>1</sup>.

Важным антикоррупционным механизмом, используемым в мировой практике, является механизм ротации сотрудников полиции. «Обзор практики борьбы с коррупцией в ведущих государствах Европы и Америки показывает, что одно из решений усматривается в принципе ротации чиновников, чтобы те успели установить друг с другом тесные доверительные отношения, необходимые для снижения риска быть уличенными во взяточничестве. Это же распространяется на полицию»<sup>2</sup>. Нормативные акты Великобритании и США предусматривают систематическую ротацию кадров полиции. Так, поступивший на службу сотрудник в течение определенного времени (в ФБР Минюста США до 3 лет) должен отработать в территориальном офисе службы. Затем он переводится в другое территориальное подразделение (для работы по той же линии) с возможным повышением. После этого сотрудник может быть переведен для работы в головное подразделение и в дальнейшем может быть назначен руководителем в территориальные подразделения службы<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См. например: Чаннов С.Е. Закон о контроле за расходами чиновников: вопросы эффективности // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2. С. 102-108.

<sup>2</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003. С. 112 - 113.

<sup>3</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 84.

С недавнего времени ротация введена и в отечественное законодательство о полиции. Первым законодательным актом, в котором в Российской Федерации были предусмотрены реальные механизмы ротации государственных служащих стал Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»<sup>1</sup>.

В соответствии с ч. 12 ст. 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» сотрудник органов внутренних дел, непрерывно замещающий одну и ту же должность руководителя территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел в течение шести лет, может быть переведен в порядке ротации по решению Президента Российской Федерации, руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя на иную равнозначную должность в той же местности, а при невозможности такого перевода - на иную равнозначную должность в другую местность. Таким образом, в системе органов внутренних дел ротация предусмотрена только в отношении руководителей территориальных органов МВД России. С таким подходом согласиться достаточно сложно, поскольку в полиции в силу специфики деятельности возможность совершения коррупционных действий имеется не только у руководителей, но и рядовых сотрудников (участковых, инспекторов ДПС, ППС и др.). При этом, в отличие от руководителей территориальных органов МВД России ротация этих сотрудников в большинстве случаев не требует перевода их в другую местность и, следовательно, связана с гораздо меньшими затратами бюджетных средств. Можно обратить внимание, что Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривает принципиальную возможность ротации гражданских служащих, замещающих самые различные должности (ст. 60.1).

Также обращает на себя внимание тот факт, что перевод руководителя территориального органа МВД России, непрерывно замещающего одну и ту же

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" // Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

должность в течение шести лет является отнюдь не обязательным, а лишь возможным. Хорошо известно, что дискреционные полномочия (полномочия действовать по усмотрению) являются одним из важных коррупциогенных факторов<sup>1</sup>. Широта дискреционных полномочий, под которой понимается отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения названа первым среди коррупциогенных факторов в Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов<sup>2</sup>.

Между тем, в вопросах ротации Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» содержит, на наш взгляд, целый ряд неоправданно широких возможностей должностных лиц принимать решения, руководствуясь исключительно своим личным усмотрением.

Во-первых, как уже отмечалось выше, по усмотрению (по крайней мере закон каких-либо критериев принятия решения не устанавливает) решается вопрос о переводе в порядке ротации руководителя территориального органа МВД России.

Во-вторых, ч. 12 ст. 30 этого закона устанавливает, что в случае отказа без уважительных причин от перевода в порядке ротации сотрудник с его согласия может быть переведен на нижестоящую должность в той же местности, а в случае отказа - уволен со службы в органах внутренних дел. При этом закон также не устанавливает никакого перечня уважительных причин отказа от перевода в порядке ротации, что является не просто пробелом, а очевидным коррупциогенным фактором. Что еще хуже, вышеприведенная формулировка оставляет простор для толкования: каковы последствия признания причины отка-

---

<sup>1</sup> См. об этом: Наумов С.Ю. и др. Методика оценки и анализ законов на коррупциогенность // Вестник Приволжского фонда по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности. 2007. № 1.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" (вместе с "Правилами проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", "Методикой проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов") // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2010. № 10. Ст. 1084.

за сотрудника ОВД от перевода в порядке ротации уважительной. Если она будет истолкована правоприменителем в том смысле, что в случае отказа сотрудника ОВД от перевода в порядке ротации по уважительной причине он может быть оставлен на прежней должности, коррупциогенность нормы становится крайне высокой. И, наконец, ч. 12 ст. 30 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» в принципе содержит лишь *возможность* перевода отказавшегося от перевода в порядке ротации без уважительных причин сотрудника ОВД на нижестоящую должность, а также его увольнения. То есть, начальник такого служащего, исходя из буквальной формулировки закона, может по своему субъективному решению даже оставить его на прежней должности<sup>1</sup>.

В целом, по мнению С.Е. Чаннова, «подход к осуществлению ротации, использованный в законодательстве о службе в органах внутренних дел, по сравнению с законодательством о гражданской службе, демонстрирует гораздо большую субъективность, поскольку оставляет большинство вопросов на усмотрение руководителя и, тем самым, ставит подчиненных сотрудников от него в прямую зависимость.. Если эти нормы закона не будут изменены или детализированы, вместо положительного эффекта они могут возыметь негативный – повысив уровень коррупции в системе ОВД»<sup>2</sup>.

В связи с этим нам представляется необходимым совершенствование законодательства о ротации в органах внутренних дел России. Следует, во-первых, по примеру Великобритании и США предусмотреть ротацию не только руководителей, но и лиц, замещающих иные должности, по крайней мере, те из них, которые являются потенциально наиболее коррупциогенными. Во-вторых, необходимо сделать ротацию полицейских после нахождения на должности определенный период обязательный (как это сделано в законодательстве о государственной гражданской службе). В-третьих, требуется указать в законе исчерпывающий перечень уважительных причин отказа сотрудника ОВД от пере-

---

<sup>1</sup> Чаннов С.Е. Ротация государственных служащих // Кадровик. 2012. № 8. С. 28.

<sup>2</sup> Чаннов С.Е. Указ соч. С. 29.

вода на другую должность в порядке ротации и императивно установить последствия такого отказа.

К специальным административно-правовым средствам противодействия коррупции в органах полиции можно также отнести закрепление в законодательстве распространяющихся на них запретов. В соответствии с ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации", за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности.

Анализ законодательства показывает, что многие из этих запретов и ограничений носят очевидно антикоррупционный характер, то есть, преследуют цель противодействия коррупции в органах полиции. Анализ из всех в рамках настоящей диссертации является затруднительным, поэтому остановимся на некоторых наиболее важных, тем более, что аналогичные или похожие запреты закрепляет и законодательство Великобритании и США.

Так, общим для всех рассматриваемых стран является запрет на занятие полицейскими предпринимательской деятельностью. В Российской Федерации он сформулирован в п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и распространяется на сотрудников полиции в силу ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации».

Аналогичные запреты существуют и для полицейских других стран мира. Так, А.В. Губанов, анализируя меры, принимаемые в зарубежных странах по противодействию коррупции, отмечает, что общим принципом является запрет для полицейских совмещать службу с каким-либо трудом, связанным с извлечением дохода. "По существу, участие в предпринимательской деятельности не



может не создавать повышенной угрозы подкупа со стороны преступных элементов. Поэтому организация и эффективный контроль с целью исключения злоупотреблений со стороны блюстителей порядка, наделенных правом заниматься бизнесом, являются одним из неперенных условий защиты от коррупции<sup>1</sup>.

В то же время в некоторых государствах рассматриваемый запрет сформулирован еще строже, чем в Российской Федерации. Так, например, в Великобритании он распространяется не только на самого полицейского, но и отчасти на членов его семьи. В частности, в соответствии с Законом СК о реформе полиции 2002 года служащему или его супругу или любому родственнику в семье, проживающему с ним, запрещено держать лицензию на продажу алкоголя, лицензии и разрешения, связанные с букмекерской деятельностью или развлекательными центрами, либо имеющему доли собственности в любой такой лицензии или разрешении, что может повлечь имущественную выгоду. Это связано с тем, что полицейских или членов их семьи нежелательно нести ответственность за деятельность букмекерских контор, пабов, ночных клубов и танцевальных залов. Они относятся к тем видам учреждений, в которых нарушения закона, вероятно, будут время от времени иметь место, и недопустимо, что полицейский может быть непосредственно связан с ними<sup>2</sup>.

Однако и иными видами предпринимательской деятельности члены семьи полицейского могут заниматься только в другом районе и при наличии специального разрешения<sup>3</sup>. Когда начальник полиции получает письменное уведомление о таком намерении, он должен определить, совместимо ли это с выполнением констеблем служебных обязанностей, и в течение 28 дней уведомить констебля относительно его решения. Полицейское руководство должно послать копии уведомления и документов констеблю и предоставить ему соот-

---

<sup>1</sup> Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. М., 2001. С. 137.

<sup>2</sup> Морозова И.С. Ограничения, затрагивающие частную жизнь сотрудников полиции в Великобритании // <http://gisap.eu/ru/node/549>

<sup>3</sup> Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

ветствующее время (не менее 14 дней), чтобы прокомментировать принятое решение. В течение 28 дней после получения таких комментариев полицейское руководство должно ответить на обращение и обосновать свое решение. Если дан повторный отказ, то дальнейшая апелляция может быть подана министру<sup>1</sup>.

Иная ситуация имеет место с ограничением прав сотрудников полиции в различных странах заниматься иной оплачиваемой деятельностью (не предпринимательской). В Российской Федерации ст. 34 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» устанавливается, что сотрудники органов внутренних дел могут работать по совместительству и в других, помимо ОВД организациях, если эта деятельность:

- будет являться педагогической, научной и иной творческой;
- не приводит к возникновению конфликта интересов;
- не влечет за собой ухудшение выполнения сотрудником обязанностей по замещаемой должности в органах внутренних дел; не финансируется исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства.

Как видно, в данном случае законодатель максимально осложнил возможность сотрудников органов внутренних дел работать по совместительству за пределами системы ОВД. Для сравнения напомним, что государственные гражданские служащие и муниципальные служащие могут заниматься любой иной оплачиваемой деятельностью, если при этом не возникает конфликт интересов и не нарушаются установленные федеральным законодательством запреты (ч. 2 ст. 14, ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; ч. 2 ст. 11, ст. 14 Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

Возникает вопрос: а почему, собственно, права сотрудников российской полиции в этой сфере так сужены? Вполне понятно, что в определенных ситуациях совмещение ими своей основной деятельности с иной оплачиваемой мо-

---

<sup>1</sup> English Jack. Police Training Manual. – London: McGraw-Hill Book Company Europe, 1996. – 650 p.

жет повлечь злоупотребление своим должностным положением, и примеры такие нередки. Однако, на предотвращение подобных ситуаций направлен институт конфликта интересов, который как раз и должен исключать возможность указанных злоупотреблений. Конечно, конфликт интересов может быть не выявлен (или выявлен не сразу), если сотрудник полиции будет скрывать факт своих «подработок» от руководства. Однако такое сокрытие может иметь место и при действующей редакции рассматриваемого ограничения.

Между тем – для сравнения – режим совместительства полицейских США достаточно разнообразен. Так в шт. Миссури существует три категории сотрудников полиции, работающих по совместительству в свободное от служебной деятельности время:

- полицейские, осуществляющие по совместительству работы, непосредственно связанные с деятельностью полиции (во время работы по совместительству они носят униформу, оплата их деятельности производится из местного бюджета);

- полицейские, выполняющие работу по обеспечению безопасности, в частности по охране магазинов и т.п.;

- полицейские, занимающиеся трудовой деятельностью, не связанной со службой в полиции, например осуществляют техническое обслуживание автомобилей, делают ремонт квартир и др.<sup>1</sup>

Несмотря на в целом либеральное отношение законодательства США к регламентации совместительства сотрудников полиции правовое регулирование данных отношений в отдельных штатах имеет свою специфику. Так, в некоторых штатах сотрудники полиции не имеют право осуществлять совместительство за пределами своего города, работать водителями такси, заниматься охранной деятельностью, торговать спиртными напитками<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Обзорная информация ГИЦ МВД России: зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейских по совместительству. М., 2000. С. 4.

<sup>2</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 78.

Во всех случаях работы полицейского по совместительству в свободное от основной службы время распространяются требования быть постоянно готовым к выполнению своих основных служебных обязанностей. Кроме того, выполнять работу по совместительству полицейский должен так же добросовестно, как и свою основную работу. Нарушение режима совместительства ведет к запрету осуществлять совместительство, а также увольнению из органов полиции<sup>1</sup>.

Нам представляется, что в законодательстве Российской Федерации также может быть использован этот путь. Вместо общего и, на наш взгляд, малоцелесообразного запрета сотрудникам полиции работать по совместительству следует, предоставить им право на такую работу, если при этом не возникает конфликт интересов, сформулировав, вместе с тем, перечень видов деятельности, которыми они заниматься не могут в силу специфики осуществляемой ими правоохранительной функции.

Еще одним запретом, характерным для службы в полиции всех рассматриваемых государств, является запрет принимать вознаграждения от физических и юридических лиц. В отечественном законодательстве о гражданской службе – напомним, распространяющемся и на сотрудников полиции, он сформулирован следующим образом: служащему запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения).

Формулировка этой нормы, на наш взгляд, является крайне неудачной, поскольку она запрещает получение вознаграждений именно в связи с исполнением должностных обязанностей. Однако на практике доказать тот факт, что вознаграждение получено в связи с исполнением должностных обязанностей, крайне затруднительно, поскольку, при передаче его чиновнику, дарители, естественно, не указывают данную связь. Напротив, подарки, даже передаваемые

---

<sup>1</sup> Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств: Монография / Под общ. ред. М.В. Костенникова. Домодедово, 2007. С. 80.

служащим, действительно оказавшим какую-либо помощь дарителям в рамках служебных полномочий, последние стараются представить как сделанные в рамках чисто личных отношений, приурочивают их к различным дням рождения, праздникам, юбилеям и т.п. При этом сам служащий всегда может объяснить происхождение у него дорогостоящего подарка исключительно личными отношениями. Вполне естественно, что данный запрет на практике почти не работает<sup>1</sup>.

В этом плане полезным в России в плане противодействия коррупции мог бы оказаться опыт Великобритании и США, в которых сотрудникам полиции запрещается принимать любые вознаграждения и подарки (без указания на связь с выполнением должностных обязанностей) от каких-либо организаций, кроме государственной и региональной администрации и полицейского руководства. Им также категорически запрещено получать вознаграждения и подарки от подозреваемых, арестованных, заключенных, лиц с сомнительной репутацией (картежников, проституток и др.)<sup>2</sup>. Лишь в некоторых штатах США на востоке страны, в частности в г. Нью-Йорке, сотрудники полиции могут принять бесплатный кофе или обед за половину цены во время несения службы<sup>3</sup>.

В Великобритании сотрудники полиции, признанные виновным в получении подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность, присуждаются к тюремному заключению или к уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученных им. Дополнительно оно лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет. В случае повторного осуждения виновный может быть при-

---

<sup>1</sup> Показательным в этом плане является пример с заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д. Козаком, пресс-служба которого на запрос СМИ о происхождении носимых им наручных часов Ulysse Nardin стоимостью 15900 \$, дала официальный ответ, что это подарок друга, полученным им *не в связи с исполнением должностных полномочий*. См.: Губский А., Резник И., Говорун Ю. Крупным планом: Часовые родины // Ведомости. 2009. – 26 окт.

<sup>2</sup> Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. М., 2001. С. 137.

<sup>3</sup> Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3. С. 81.

говорен к лишению служебных прав навсегда, а также к лишению права на какую-либо компенсацию или пенсию, на которые он бы рассчитывал в качестве должностного лица<sup>1</sup>.

Завершая рассмотрение антикоррупционных запретов, установленных в отношении сотрудников полиции в Российской Федерации, отметим, что в соответствии с ст. 2 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" распространяются на сотрудников органов внутренних дел (в том числе, полиции – прим. авт.), *за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником оперативно-розыскной деятельности.* Такие ограничения, запреты и обязанности, *а также сотрудники полиции, на которых они не распространяются,* в каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, по замыслу законодателя, на сотрудников полиции ограничения, запреты и обязанности, установленные антикоррупционным законодательством, должны распространяться не в полном объеме. Само по себе это может быть оправданным, поскольку обусловлено спецификой осуществляемой органами полиции правоохранительной функции. Однако хотя с момента принятия этой нормы<sup>2</sup> прошло больше четырех лет, МВД России так и не утвердило сам порядок определения этих случаев-исключений. В результате могут возникать проблемы, связанные с решением вопроса о распространении на конкретного сотрудника полиции конкретных ограничений, запретов и обязанностей. Данная проблема, на наш взгляд, должна быть урегулирована как можно скорее.

---

<sup>1</sup> Бочарников И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 9.

<sup>2</sup> Первоначально она содержалась в ч. 2 ст. 38 Федерального закона «О полиции»

## **2.4. Некоторые вопросы прекращения государственно-служебных отношений в полиции России, Великобритании и США**

Одним из важных аспектов, характеризующих службу в полиции анализируемых в диссертации стран, является вопрос об увольнении ее сотрудников. Обусловливается это тем, что законодательство о прекращении служебных правоотношений в полиции должно, с одной стороны, защищать сотрудников от необоснованных и неожиданных для них увольнений, гарантировать от произвола со стороны руководителей и, таким образом, внушать уверенность в возможности осуществления продолжительной карьеры, с другой – позволять оперативно очищать ряды полиции от некомпетентных, не соответствующих требованиям, скомпрометировавших себя тем или иным образом полицейских.

Вопросы прекращения служебных отношений в органах полиции в целом регулируются статьями 80-89 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В силу большого объема содержащегося там нормативного материала, а также наличия значительного количества судебной практики по данным вопросам (как правило, сотрудники органов внутренних дел обращаются в суды именно по поводу незаконного, по их мнению, увольнения) рассмотреть все их в рамках данного параграфа диссертации не представляется возможным. Поэтому, как это и отражено в названии параграфа, речь у нас пойдет лишь о некоторых проблемных вопросах прекращения государственно-служебных отношений в органах полиции России, с учетом опыта Великобритании и США.

Согласно ст. 80 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» служба в органах внутренних дел прекращается в случае:

- 1) увольнения сотрудника органов внутренних дел;
- 2) гибели (смерти) сотрудника органов внутренних дел, признания сотрудника органов внутренних дел в установленном порядке безвестно отсутствующим и (или) объявления его умершим.

Сотрудник органов внутренних дел увольняется со службы в органах внутренних дел в связи с прекращением или расторжением контракта (ч. 1 ст. 81).

Собственно основания прекращения или расторжения контракта с сотрудником ОВД подробно расписаны в ст. 82 того же закона. При этом можно сразу обратить внимание на то, что сами по себе основания, закрепленные данной статьей вполне очевидно разделяются на две группы: императивные (когда увольнение обязательно) и диспозитивные (когда увольнение возможно). Диспозитивные основания (контракт *может быть расторгнут*, а сотрудник органов внутренних дел *может быть уволен* со службы в органах внутренних дел) закреплены в ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Что же касается императивных оснований, то они, в свою очередь, разделены на две группы: ч. 3 того же закона указывает перечень случаев, когда «контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел», а ч. 4 когда «сотрудник органов внутренних дел подлежит увольнению в связи с утратой доверия». Однако в обоих случаях, совершенно очевидно, увольнение является обязательным.

Таким разделением была решена старая проблема, о которой в период действия утратившего силу Закона Российской Федерации «О милиции» писали исследователи. Дело в том, что ст. 19 Закона Российской Федерации «О милиции», устанавливавшая основания увольнения сотрудников милиции, содержала только диспозитивную формулировку «Сотрудники милиции *могут* быть уволены». Как писали по этому поводу М.В. Пресняков и С.Е. Чаннов, «если применительно к таким основаниям увольнения, как «по собственному желанию», «по сокращению штатов», «по служебному несоответствию занимаемой должности вследствие недостаточной квалификации по результатам аттестации» и т. п., это выглядит вполне обоснованно, то возникновение некоторых оснований, по нашему мнению, должно влечь за собой императивное прекращение служебных отношений. Так, вполне очевидно, что вступление в силу об-



винительного приговора суда, наличие заключения военно-врачебной комиссии о негодности к службе в органах внутренних дел должны представлять собой не возможные, а обязательные причины увольнения сотрудника милиции»<sup>1</sup>.

Судебная практика также демонстрировала возможность оставления на службе в рамках действовавшего на тот момент законодательства сотрудников милиции, даже совершивших уголовные преступления. Например, Кунцевский районный суд г. Москвы 27 апреля 2004 г. признал виновным сотрудника милиции Ф. в совершении преступлений, предусмотренных п. «а» ч. 3 ст. 286 (превышение должностных полномочий с применением насилия) и ч. 1 ст. 161 (грабеж) УК РФ и определил наказание в виде лишения свободы сроком на три года с лишением права занимать должности в правоохранительных органах или заниматься правоохранительной деятельностью сроком на два года. На основании п. 1 Постановления Государственной Думы РФ «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» суд освободил Ф. от наказания. Между тем ч. 2 ст. 86 УК РФ предусматривает, что лицо, освобожденное от наказания, считается несудимым со всеми вытекающими из этого правового положения последствиями. Потерпевший по уголовному делу обращается в соответствующие инстанции, требуя хотя бы увольнения из органов внутренних дел сотрудника, признанного судом преступником. Однако получает ответ руководителя Управления организации прохождения службы Департамента кадрового обеспечения МВД России, из которого следует, что принятие решения о дальнейшем прохождении службы Ф. находится в компетенции начальника органа, имеющего право назначения на должность. Руководитель подразделения, где Ф. проходит службу, счел возможным не увольнять его<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008. С. 356.

<sup>2</sup> См. более подробно: Семенов В. Г. «Может быть уволен» или «Подлежит увольнению»? // Трудовые споры. 2006. № 9. С. 41.

В связи с этим нам представляется, что при подготовке Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» законодателем было избрано более удачное решение.

В то же время спорными видятся отдельные закрепленные данным федеральным законом случаи, когда увольнение сотрудника полиции (органов внутренних дел) является, соответственно, обязательным или нет. Так, например, еще в период действия Закона Российской Федерации «О милиции» мы писали о том, что при формировании антикоррупционного законодательства применительно к правоохранительной службе, законодатель, механически перенеся ограничения, обязанности и запреты из Федерального закона «о государственной гражданской службе Российской Федерации» в нормативные акты о службе правоохранительной, «позабыл» о необходимости обеспечить их аналогичными мерами юридической ответственности. В результате, хотя формально они распространялись на тех же сотрудников милиции, применить к ним за несоблюдение этих обязанностей, запретов и ограничений хотя бы меры дисциплинарной ответственности было возможно далеко не всегда. Возможность же увольнения сотрудника милиции, который, например, занялся бы предпринимательской деятельностью, нарушив тем самым установленный запрет, просто отсутствовала<sup>1</sup>.

Действующее в настоящее время законодательство о службе внутренних дел демонстрирует, на наш взгляд, лишь частичное решение данной проблемы. Так, п. 20 ч. 2 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» устанавливает *возможность* увольнения сотрудника органов внутренних дел в связи с несоблюдением сотрудником ограничений и запретов, установленных федеральными законами. В то же время в специально введенной в закон ст. 82.1 «Увольнение в связи с утратой доверия» перечисляются случаи, когда сотрудник ОВД подлежит увольнению в связи с утратой доверия. Это возможно в случаях:

---

<sup>1</sup> См. об этом более подробно: Густова Л.В., Чаннов С.Е. Противодействие коррупции в системе органов внутренних дел // Гражданин и право. 2009. № 10. С. 32-37.

1) непринятия сотрудником органов внутренних дел мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления сотрудником органов внутренних дел сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия сотрудника органов внутренних дел на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организации, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления сотрудником органов внутренних дел предпринимательской деятельности;

5) вхождения сотрудника органов внутренних дел в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) нарушения сотрудником органов внутренних дел, его супругой (супругом) и несовершеннолетними детьми в случаях, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 года N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами", запрета открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Несложно заметить, что все перечисленные выше случаи утраты доверия являются случаями нарушения либо установленных законодательством обязанностей (п. 1-2) или запретов (п. 3-6). Таким образом, в данном случае законодателем также произведено разделение случаев невыполнения сотрудниками органов внутренних дел обязанностей, несоблюдения ими запретов и ограничений на, условно, «тяжкие» которые влекут увольнение со службы в обязательном порядке и прочие, при которых увольнение возможно по решению руководителя федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченного руководителя.

В принципе такое решение также выглядит правильным, поскольку далеко не в каждом случае нарушения сотрудниками полиции установленных запретов, несоблюдения ограничений и невыполнения обязанностей целесообразно их увольнять. Такое нарушение может быть тяжким, могущим повлечь серьезные последствия (например, в случае занятия сотрудником полиции предпринимательской деятельностью), а может быть и менее значительным (например, в случае допущения сотрудником публичной оценки деятельности государственных органов). Разумеется, в первом случае крайне нежелательным было бы оставлять решение об увольнении сотрудника на усмотрение его руководителя, во втором же увольнение выглядит чрезмерным наказанием за совершенное деяние.

Однако вопросы в данном случае у нас вызывает само распределение случаев нарушения сотрудниками полиции установленных запретов, несоблюдения ограничений и невыполнения обязанностей. Так, например, вызывает вопросы: почему не влечет обязательного увольнения из рядов полиции нарушение такого серьезного запрета как запрет получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Получение вознаграждения от физических или юридических лиц сотрудником полиции именно *в связи с исполнением должностных обязанностей*, по нашему мнению, является оче-

видно выраженным коррупционным действием. Оставление такого сотрудника на службе, допустимое в рамках действующего законодательства по решению его руководителя не будет, с нашей точки зрения, способствовать искоренению коррупции в полицейских рядах.

С другой стороны сомнение у нас вызывает обязательность увольнения сотрудников полиции в случаях непредставления ими сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. Разумеется, данная установленная законом обязанность позволяет выявлять лиц, получающих коррупционные либо иные незаконные доходы, и несоблюдение ее может быть попыткой эти доходы скрыть. С другой стороны имеется немало примеров, когда ее неисполнение надлежащим образом не носит действительно социального опасного характера, нередко государственные служащие различных органов власти подают сведения не в полном объеме из-за простой забывчивости, незнания каких-то аспектов законодательства, несогласия близких лиц эти сведения предоставить и т.п. Конечно «незнание законов не освобождает от ответственности», однако, с нашей точки зрения, эта ответственность не во всех случаях должна заключаться в применении такой жесткой меры как увольнение. Между тем, в практике можно встретить примеры, когда сотрудники полиции (милиции) увольнялись в связи с неуказанием в декларации сведений об автомобиле, проданном по доверенности; неверным указанием площади садового домика и т.п. Как нам кажется, во многих из этих случаев, с позиций целесообразности допустимо было бы ограничиться применением к ним мер дисциплинарной ответственности, не связанных с увольнением.

Надо сказать, что до 1 января 2015 года непредставление сотрудником ОВД сведений (представление заведомо недостоверных или неполных сведений) о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей могло рассматриваться в качестве грубого нарушения служебной дисциплины (п. 13 ч. 2 ст. 49 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации») и в таком подходе не обязательно влекло увольнение со службы. Однако, Федеральным законом от 03.12.2012 № 231-ФЗ данный пункт из закона был исключен, что, с одной стороны, позволило разрешить коллизию, заключающуюся в том, что одно и то же деяние могло рассматриваться и как коррупционное правонарушение, влекущее обязательное увольнение со службы, и как грубое нарушение служебной дисциплины, допускавшее применение и менее серьезных санкций, с другой – оставило кадровикам органов внутренних дел в данном случае только первый вариант действий, что, на наш взгляд, не является верным.

В связи с этим нам представляется, что законодательство о службе в органах внутренних дел и о полиции нуждается в определенных изменениях в части, касающейся увольнения сотрудников. Так, по нашему мнению, следует внести изменения в ч. 1 ст. 82.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», дополнив ее таким основанием увольнения из органов как получение сотрудником ОВД в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Напротив, из этой части должен быть исключен п. 2, обязывающий уволить сотрудника ОВД в случае непредставления им сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений. В таком случае при совершении подобного правонарушения, оно будет рассматриваться, исходя из ст. 50.1 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации» как несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвра-

щении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции с возможностью для руководителя уволить провинившегося сотрудника или применить к нему иную меру дисциплинарного взыскания в зависимости об обстоятельств дела. Именно при таком подходе, на наш взгляд, дисциплинарная ответственность сотрудников полиции действительно будет выступать средством реализации метода принуждения по административному праву, о чем справедливо пишется в научной литературе<sup>1</sup>.

Также одним из специальных оснований увольнения сотрудников органов внутренних дел, традиционно характерным именно для данного вида государственной службы, на которое нам хотелось обратить внимание в рамках настоящего диссертационного исследования является увольнение в связи с совершением проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел (п. 9 ч. 3 ст. 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации»). До принятия данного закона схожие по сути основания расторжения контракта содержались в п. "л" ч. 1 ст. 58 Положения о службе в органах внутренних дел в полной мере корреспондирует п. "м" ч. 7 ст. 19 Закона РФ «О милиции».

Во всех указанных случаях имеет место, по сути, закрепление этических норм в правовом акте. Само по себе это можно признать обоснованным, так как, как справедливо отмечается в литературе, "честь сотрудника милиции" - это этическая категория, характеризующая высокий социальный престиж членов профессионального милицейского сообщества"<sup>2</sup>. В силу этого «проступки, порочащие честь сотрудников органов внутренних дел, даже если они совершены

---

<sup>1</sup> Конин Н.М., Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Рецензия на книгу: Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба: Учебный курс // Административное право и процесс. 2014. № 6. С. 87 - 88.

<sup>2</sup> Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции". М.: Проспект, 2001.

вне рамок исполнения служебных обязанностей, порождают недоверие и негативное отношение к указанным органам со стороны населения»<sup>1</sup>.

Надо сказать, что на практике данное основание увольнения сотрудников органов внутренних дел применялось и применяется не часто. По мнению Ю. Чурилова, связано это с тем, что «законодательство не препятствует сотруднику уволиться в этих случаях по собственному желанию, чему способствуют и руководители органов внутренних дел, отстаивая "честь мундира". Как-либо ограничений, связанных с увольнением по собственному желанию, не содержится и в законопроекте, а зря»<sup>2</sup>.

С высказанным им мнением можно согласиться лишь отчасти. Вряд ли законодательство о служебной деятельности в правоохранительных органах (в том числе, и о службе в полиции) может в принципе устанавливать какие-либо ограничения на увольнение из органов по собственному желанию, ибо лишение сотрудника возможности прекратить служебную деятельность в любой момент обоснованно рассматривалось бы как принудительный труд, запрещенный не только Конституцией Российской Федерации, но и Конвенцией МОТ «О принудительном труде». Показательно, что некоторые ограничения прекращения служебной деятельности по собственному желанию устанавливаются законодательством ряда государств (в том числе и России) только в отношении военно-служащих, исключенных из сферы действия указанной Конвенции МОТ.

В то же время мы совершенно согласны с тем, что на практике действительно очень многие руководители содействуют увольнению провинившихся сотрудников полиции по собственному желанию, не желая «выносить сор из избы». Кроме того, негативную роль здесь играет сама неопределенность понятия «проступок, порочащий честь сотрудника органов внутренних дел».

По нашему мнению, она имеет, как минимум, два следствия. С одной стороны, в определенных ситуациях действительно, как отмечает Ю. Чурилов, даже при совершении сотрудником ОВД порочащих проступков, его не уволь-

---

<sup>1</sup> Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008. С. 358.

<sup>2</sup> Чурилов Ю. Откройте, полиция! // ЭЖ-Юрист. 2010. N 34. С. 8 - 9.



няют по данному основанию, поскольку в таком случае существует вероятность восстановления уволенного на службе в судебном порядке (поскольку судебная практика в этой сфере весьма неопределенна, а судьи, естественно, могут иметь свои представления о морали). С другой стороны, наличие данного основания увольнения сотрудников ОВД в действующем законодательстве может способствовать оказанию на них давления со стороны непосредственного руководства, которое при совершении различных деяний, не в полной мере соответствующих морали большей части общества могут угрожать им увольнением.

Надо сказать, что данная проблема привлекает внимание и многих зарубежных ученых, поскольку схожие нормы существуют и в законодательстве о полиции и в других странах. Так, например, Л. Лестгартен приводит пример, когда в Северном Уэльсе констебль-стажёр был уволен в связи с тем, что он был женат на женщине старше него, которая ранее жила с его дядей; предположительно жил с ней «образом жизни хиппи» и держал слишком много собак в помещении своего полицейского участка. Возможность такого увольнения, с его точки зрения, связана с отсутствием в британском законодательстве разъяснений понятия «хорошее поведение», которое используется старшими офицерами для вынесения моральных суждений о личной жизни полицейского офицера<sup>1</sup>.

Все это заставляет нас в данном случае полностью поддержать мнение ученых, призывающих сформировать в законодательстве хотя бы общие критерии определения проступков сотрудника ОВД и полиции, порочащих его честь. Кроме того, возможно, имело бы смысл закрепить в нем и перечень ситуаций, которые, хотя и не отвечают моральным нормам большинства российского общества, но и не могут быть основанием его увольнения (например, супружеская измена, определенные нетрадиционные сексуальные практики и т.п.).

Характеризуя основания увольнения сотрудников органов внутренних дел и полиции, установленные действующим законодательством Российской Федерации, представляется также в рамках настоящей диссертации необходи-

---

<sup>1</sup> The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986. P. 80.

мым обратиться к предложению, которое нередко звучит в отечественной научной литературе. Дело в том, что российское законодательство о государственной службе в меньшей степени, чем законодательство стран Европы и Северной Америки, отличается от трудового законодательства, в том числе в вопросах, касающихся увольнения государственных служащих.

Между тем, характерной чертой государственной службы большинства из этих государств является повышенная защищенность государственных служащих (как правило, не всех, а только замещающих наиболее высокие посты) от возможности увольнения без их желания. Еще в период становления современных моделей государственной службы, известный французский ее исследователь Б. Гурней писал: «...в интересах привлечения и закрепления людей на государственной службе необходимо довести до сознания каждого, что пребывание на государственной службе и успех карьеры (если только нет серьезных упущений) зависят исключительно от них самих... Условия работы государственных служащих фактически и юридически должны устанавливаться в соответствии с идеей безопасности и гарантий: необходима уверенность служащих в том, что они рискуют потерять свое положение или законное право на определенное продвижение по службе только при наличии серьезных к тому оснований, оценка которых производится беспристрастными инстанциями. Влияние произвольно принятых решений на прохождение службы должно быть исключено»<sup>1</sup>.

В результате, в настоящее время во многих странах сформирована модель, в рамках которой, государственный чиновник, занявший достаточно высокий пост, уже не может быть уволен с государственной службы, за исключением совершения им преступлений либо отдельных грубых дисциплинарных проступков. Так, например, в Германии прекращение служебных отношений между чиновником и государством может иметь место лишь на основаниях, указанных в законе, после чего чиновник выходит в отставку (если он не уво-

---

<sup>1</sup> Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969. С. 61.

лен по дискредитирующим его обстоятельствам)<sup>1</sup>. Также в Швейцарии чиновники не подлежат переизбранию на должность только при наличии определенных предпосылок (условий). Отказ в переизбрании должен быть непременно обоснован<sup>2</sup>. Во Франции чиновники государственных министерств, которым присвоен специальный ранг, не могут быть уволены в случае упразднения их должности: его ранг дает ему право на занятие другого поста<sup>3</sup>. Ранг – это защита чиновника от случайностей административной карьеры, таких как упразднение должности, и жизни политической, как, например, смена политического большинства в местном коллективе или правительстве<sup>4</sup>. В Великобритании руководители территориальных отделений, а также высшие чины полиции могут быть уволены только в связи с низкой эффективностью их деятельности<sup>5</sup>.

Как следствие, некоторые российские ученые также предлагают в том или ином виде реализовать указанный опыт, значительно сократив количество оснований увольнения государственных служащих. Так, например, А.А. Гришковец по этому поводу пишет: «чиновник должен быть застрахован от произвольных увольнений, особенно по организационно-штатным мероприятиям... Чиновник может быть отправлен в отставку только по его собственному волеизъявлению либо по достижении предельного возраста...»<sup>6</sup>.

В данных предложениях, на наш взгляд, действительно есть рациональное зерно. Заключается оно в том, что по действующему законодательству государственный служащий (в том числе и сотрудник полиции) в Российской Федерации не защищен от увольнения в ситуациях, абсолютно от него не зависящих и никак не связанных с его виновными действиями. Возвращаясь к тому

<sup>1</sup> Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина – М., 1996.

<sup>2</sup> Стариков Ю.Н. Служебное право. М., 1996. С. 483.

<sup>3</sup> Козырин А.Н. Министерское звено управления во Франции // Реформы и право. 2008. № 3.

<sup>4</sup> Государственная служба и государственные служащие во Франции: российско-французская серия: информационные и учебные материалы. Новая серия. 1996. № 3. С. 21.

<sup>5</sup> Закон СК о реформе полиции (Police Reform Act 2002) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents>

<sup>6</sup> Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003. С. 112. Схожие предложения высказывались им и в более поздних работах, см. например: Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. Учебный курс. М.: Дело и сервис, 2014. С. 61-63.

же Федеральному закону «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», сотрудник ОВД может быть уволен, например: в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником; в связи с истечением срока нахождения сотрудника в распоряжении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, его территориального органа или подразделения.

Хотя закрепление таких оснований прекращения государственно-служебных отношений с сотрудником органов внутренних дел является в принципе обоснованным, в то же время, оно не позволяет последним быть уверенными в продолжительности своей карьеры, уверенно планировать на десятилетия вперед, что не только понижает эффективность их работы, и является фактором, потенциально увеличивающим возможность коррупционных проявлений.

Кроме того, не следует забывать о потенциальной возможности увольнения сотрудников органов внутренних дел и по такому субъективному и оценочному основанию как совершение проступка, порочащего честь сотрудника органов внутренних дел, о чем уже говорилось выше.

С другой стороны, нам представляется, что закрепление чрезмерно узкого перечня оснований увольнения чиновников с государственной службы (как это предлагает А.А. Гришковец), также может иметь негативные последствия. Как справедливо отмечает С.Е. Чаннов, «создание касты «неприкасаемых» чиновников может привести к злоупотреблению ими своим положением, при том что воздействовать на них дисциплинарными мерами будет крайне затруднительно»<sup>1</sup>.

Надо сказать, что, если в отечественной правовой науке высказываются предложения об усложнении порядка увольнения государственных служащих со службы, то среди зарубежных ученых, представляющих страны, где эта модель в той или иной мере реализована, наблюдается противоположная тенден-

---

<sup>1</sup> Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 244.

ция. Многие специалисты указывают на то, что отдельные государственные должностные лица, приобретя в настоящее время, благодаря нормам национального законодательства, значительный иммунитет от увольнений, нередко своим положением злоупотребляют<sup>1</sup>.

Если говорить о той же Великобритании, то в ней до реформы 2002 года начальника территориального отделения полиции вообще практически невозможно было уволить. Единственным основанием его отставки были «интересы эффективности», что, на практике, требовало, прежде всего, доказать неэффективность его работы. Как отмечали в связи с этим исследователи, даже при выявлении вопиющих фактов коррупции в возглавляемых ими подразделениях, увольнение было крайне затруднено из-за неоднозначности толкования самого термина «неэффективность». Если же отставки все же происходили уволенные сотрудники полиции нередко ее оспаривали в судах, доказывая, что это было сделано на иных основаниях, нежели «эффективность».

Еще больше осложнял ситуацию тот факт, что хотя увольнение начальника территориального отделения полиции осуществлялось его непосредственным полицейским руководством, оно требовало обязательного согласования с министром внутренних дел. В результате, как писал Л. Лестгартен «начальник территориального управления полиции может игнорировать полицейские власти, если он имеет возможность рассчитывать на поддержку министерства внутренних дел. Там, где в последние годы происходили конфликты между некоторыми полицейскими властями с большинством лейбористов и начальниками территориального управления полиции, последние всегда были в состоянии рассчитывать на безопасность, обеспеченную министром внутренних дел от партии консерваторов. В таких случаях полицейские власти и не пытались отправить неугодных начальников территориальных отделений в отставку, хорошо осознавая, что этого не будет. Ответ Кеннета Оксфорда – начальника территориального управления полиции Мерсисайда – при попытке отправить его в

---

<sup>1</sup> См. например: Bradford K. *British Police: A Conceptual Review*. London, 2007. P. 134; Jackson J., Bradford B., Stanko E., Hohl K. *Just Authority? Trust in the Police in England and Wales*. London, 2012. P. 37.

отставку: «Я обладаю каждой христианской добродетелью, кроме покорности» замечательно передаёт безопасность его положения»<sup>1</sup>.

В связи с этим нам представляется, что повышение правовой защиты сотрудников полиции в Российской Федерации должно идти не через сокращение перечня оснований их увольнения, а через усиление системы различных гарантий. Это могут быть, в первую очередь, процессуальные гарантии, как это предлагает С.Е. Чаннов<sup>2</sup>, заключающиеся в создании особых административных механизмов контроля за законностью увольнения сотрудников полиции. Надо сказать, что именно процессуальные гарантии от незаконных увольнений предусмотрены законодательством Великобритании с отношении рядовых сотрудников полиции (констеблей). Как отмечает Л. Лестгартен, «констебль теперь пользуется большей процессуальной защитой безопасности рабочего места в случае увольнения, чем другие общественные служащие»<sup>3</sup>, причем данный механизм не был отменен или ослаблен в процессе реформы 2002 года.

Кроме того, применительно к отдельным основаниям увольнения со службы в полиции, например, к увольнению в связи с сокращением должности в органах внутренних дел, замещаемой сотрудником следовало бы закрепить гарантии, направленные на максимально возможное сохранение за сотрудником полиции возможности продолжать карьеру.

Таким образом, подводя итоги изучения служебной деятельности в органах полиции Российской Федерации, Великобритании и США, отметим следующее:

1. Любой государственный служащий, реализуя свои должностные полномочия, представляет во взаимоотношениях с гражданами государство в целом. Поэтому вполне логично, что к лицам, поступающим на государственную службу, предъявляются повышенные, по сравнению с большинством обычных работников требования. Тем более указанное касается сотрудников полиции.

---

<sup>1</sup> The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986. P. 76.

<sup>2</sup> Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 2010. С. 245.

<sup>3</sup> The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986. P. 30.

В целом можно отметить, что условия поступления на службу в полицию в Российской Федерации соответствуют опыту развитых зарубежных государств. В то же время, в противоположность опыту большинства государств мира, в Российской Федерации практически не используется конкурсный отбор для замещения должностей сотрудников полиции. Представляется, что в настоящее время, с учетом значительного повышения размеров денежного содержания сотрудников полиции и общего повышения престижности полицейской службы, именно конкурс должен стать основным способом пополнения кадрового состава полиции России.

2. Одной из особенностей поступления на службу в органы внутренних дел является обязательность прохождения специальных психофизиологических исследований (обследований) и тестирования, в том числе, обследования на полиграфе (детекторе лжи). В настоящее время проверка будущих полицейских в Российской Федерации на полиграфе осуществляется выборочно. Между тем, во многих зарубежных странах и, в том числе, в Великобритании и США, проведение специального психофизиологического тестирования кандидатов на службу в полицию именно с помощью полиграфа является обязательной процедурой.

В связи с этим представляется необходимым, помимо закрепления обязательности проверки всех кандидатов на должности сотрудников полиции на полиграфе, разработать и принять подзаконный нормативный акт, регулирующий вопросы поступления на службу в полицию и, в частности, определяющий: какие вопросы должны задаваться кандидатам, а какие задавать запрещено.

3. Поступление на службу в полицию Российской Федерации оформляется путем заключения с гражданином контракта о службе. В настоящее время контракт о службе в органах внутренних дел определяется как соглашение между руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел или уполномоченным руководителем и гражданином, поступающим на службу в органы внутренних дел, или сотрудником органов внутренних дел о прохождении службы в органах внутренних дел и (или) замещении должно-

сти в органах внутренних дел. Данное определение не только не соответствует опыту зарубежных государств, где, как правило, стороной контракта называется непосредственно государство, но и прямо противоречит аналогичным требованиям Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации». В связи с этим предлагается внести изменения в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», указав в нем, что стороной контракта со служащим органов внутренних дела является непосредственно Российская Федерация.

4. Поступив на службу в полицию, гражданин становится носителем особого комплекса права, обязанностей, гарантий и т.п., которые в совокупности именуются его правовым статусом (положением). Именно реализация элементов правового статуса и характеризует прохождение государственной службы в органах полиции. В диссертации были проанализированы некоторые из этих элементов правового статуса, при этом, особое внимание уделялось правам и обязанностям, связанным с возможностью применения мер государственного принуждения.

При этом было отмечено, что, хотя в действующем Федеральном законе «О полиции» учтен опыт зарубежных государств, и, в частности, США, требующий от сотрудников полиции в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина и в данном случае возможности использования зарубежного опыта не исчерпаны до конца. Так называемое правило Миранды требует, помимо этого, вручения задержанному специальной карточки, на которой эти права зафиксированы. Все это требует, на наш взгляд, внесения соответствующих изменений в законодательство.

Обязательным элементом прохождения службы в полиции всех рассматриваемых в настоящей диссертации стран является присвоение полицейским специальных званий (рангов). В диссертации было отмечено, что система присвоения специальных званий в полиции Российской Федерации имеет как плю-



сы, так и минусы, по сравнению с используемой в Великобритании и США. Поэтому, при сохранении в целом российского подхода к данному вопросу, желательным выглядит постепенное внедрение британского опыта присвоения специальных званий. При сохранении в целом действующего подхода к повышению сотрудников полиции в звании (в частности, зависимости повышения в звании от выслуги и замещаемой должности) целесообразным выглядит использование процедур проверки их знаний и навыков (например, в форме квалификационных экзаменов), обязательности перед повышением в звании прохождения внеочередных курсов повышения квалификации и т.п. При этом вполне возможно было бы использовать уже имеющийся опыт присвоения сотрудникам полиции квалификационных званий<sup>1</sup>.

5. Одним из важнейших направлений правового регулирования деятельности полиции является формирование системы противодействия коррупции в ее структурах. В диссертации было отмечено, что законодательное определение коррупции, использованное в Федеральном законе «О противодействии коррупции» является явно неудачным (собственно, оно вообще не может рассматриваться как определение) и должно быть изменено. Коррупция может быть в нем определена как *противоправная деятельность, заключающаяся в использовании должностными лицами своего служебного положения с целью получения незаконной материальной или иной выгоды, наносящее ущерб интересам граждан, общества и государства.*

В данном параграфе диссертации, кроме того, на основе опыта Великобритании и США, были сделаны различные конкретные предложения, направленные на усиление борьбы с коррупцией в полиции России, в частности, о:

регулярном обучении сотрудников на курсах повышения квалификации требованиям полицейской этики на примерах конкретных практических ситуаций, которые могут им встретиться в их работе;

---

<sup>1</sup> См.: Приказ МВД России от 10.01.2012 № 1 (ред. от 25.07.2013) "Об утверждении Инструкции о порядке присвоения квалификационных званий сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации" (Зарегистрировано в Минюсте России 28.02.2012 N 23353) // Российская газета. 2012. № 76

закреплении обязанности сотрудников полиции информировать свое непосредственное руководство и (или) правоохранительные органы о всех ставших известными им фактах склонения сотрудников ОВД к совершению коррупционных правонарушений;

установлении особых ограничений на количество наличных денег, которые полицейский может иметь при себе во время дежурства, при том, что выявленное превышение данной суммы должно являться основанием для проведения служебного расследования на предмет происхождения данных денег;

изменении походов к процедуре ротации в органах внутренних дел России. Следует, во-первых, предусмотреть ротацию не только руководителей, но и лиц, замещающих иные должности, по крайней мере, те из них, которые являются потенциально наиболее коррупциогенными. Во-вторых, необходимо сделать ротацию полицейских после нахождения на должности определенный период обязательный (как это сделано в законодательстве о государственной гражданской службе). В-третьих, требуется указать в законе исчерпывающий перечень уважительных причин отказа сотрудника ОВД от перевода на другую должность в порядке ротации и императивно установить последствия такого отказа;

о расширении права сотрудников полиции работать по совместительству, если это не создает ситуацию конфликта интересов;

об изменении действующего запрета на получение сотрудниками полиции подарков таким образом, чтобы под запретом оказалось получение ими любых подарков от каких-либо организаций, кроме относящихся к органам государственной власти.

6. В заключительном параграфе диссертации были кратко рассмотрены некоторые вопросы, связанные с прекращением государственно-служебных отношений в органах полиции России, с учетом опыта Великобритании и США. В связи с этим также были высказаны некоторые предложения по изменению действующего законодательства, в том числе, об:

установлении обязательного увольнения со службы сотрудников полиции Российской Федерации, нарушивших запрет на получение вознаграждения от физических и юридических лиц в связи с исполнением должностных обязанностей;

закрепления возможности оставления на службе в некоторых случаях сотрудников полиции в случаях непредставления ими сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений, одновременно с применением к ним более мягких мер дисциплинарной ответственности;

формировании в законодательстве общих критериев определения проступков сотрудника ОВД и полиции, порочащих его честь, а также типового перечня ситуаций, которые, хотя и не отвечают моральным нормам большинства российского общества, но и не могут быть основанием его увольнения;

усиления системы процессуальных гарантий от необоснованного увольнения сотрудников полиции.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В диссертации было проведено сравнительно-правовое исследование организации и функционирования полиции в Российской Федерации в современный период, с учетом опыта таких высокоразвитых стран как Великобритания и США.

Рассматривая организацию полиции в Российской Федерации в современный период, с учетом опыта таких высокоразвитых стран как Великобритания и США, представляется, прежде всего, необходимым обратиться к истории становления полиции и полицейской деятельности во всех этих странах. Здесь надо отметить, что современная зарубежная теория и практика полицейской деятельности широко ориентируется на национально-исторические традиции, воплощенные в правовых актах и реализуемые в организационных мероприятиях при осуществлении правоохранительной деятельности.

Если говорить о полиции, как о профессиональной организации, то большинство зарубежных исследователей ее относят рождение к концу XVII в. как раз в той же Англии и практически одновременно во Франции. При этом, характерной чертой становления полиции в Великобритании является ее изначально децентрализованный характер. Аналогичный вывод можно сделать и в отношении полиции США.

Таким образом, полиция США и Великобритании – с одной стороны, и России – с другой изначально развивалась принципиально разными путями. Путь Великобритании и США – это становление полицейских сил «снизу», на местах с последующим объединением и большей централизацией. Такая децентрализованная полиция, безусловно, обладает серьезными недостатками, в качестве которых выступают отсутствие унификации в полномочиях, используемом оборудовании, униформе и пр.; худшее, чем в централизованной модели, взаимодействие различных полицейских сил; не всегда уместная конкуренция между ними и т.д. Неудивительно, что первоначально децентрализованная полиция Великобритании и США с течением времени все больше централизовыв-

валась, причем в Великобритании последняя полицейская реформа, преследующая данную задачу, идет и в настоящее время. В целом, по нашему мнению, централизованная полиция больше соответствует потребностям современного государства.

В то же время у децентрализованной полиции есть и плюсы – исторически она формировалась как орган больше направленный на защиту интересов граждан, а не государства; в силу этого она и субъективно (с точки зрения восприятия ее гражданами) и объективно ближе к населению; способна больше учитывать особенности осуществления правоохранительной деятельности в конкретной местности, с учетом сложившегося уровня и структуры преступности, исторических и национальных традиций и т.д. Поэтому, представляется, что в России, в которой полиция (милиция) формировалась «сверху», от государства и его исполнительной власти, некоторые элементы децентрализации полицейской деятельности могли бы повысить ее эффективность.

В диссертации в связи с этим предложено вернуться к идее о создании муниципальной милиции, которая уже неоднократно выдвигалась в последние годы и необходимость существования которой непосредственно вытекает из ч. 1 ст. 132 Конституции Российской Федерации и прямо предусмотрена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Проведенный анализ причин отклонения выдвигавшихся ранее законопроектов о муниципальной милиции показал, что она должна, с одной стороны, быть профессиональной структурой, с другой – не дублировать федеральную полицию, а дополнять ее деятельность.

Кроме того, реальный контроль за муниципальной полицией со стороны местного сообщества требует в качестве обязательного условия выборности ее руководителей, как это предусмотрено в местной полиции США. Применительно к финансированию муниципальной милиции в Российской Федерации в диссертации предлагается использовать опыт Великобритании, в которой финансирование деятельности британских местных полицейских подразделений осуществляется из местного бюджета, однако, при этом, половина расходов

компенсируется центральным правительством. Такой подход обеспечивает, с одной стороны, гарантированное финансирование британской полиции, с другой подотчетность и подконтрольность ее местному сообществу.

Большое внимание в диссертации также было уделено вопросам службы в полиции России, Великобритании и США. При этом, также, рассматривались полномочия полицейских.

В настоящее время в Российской Федерации формирование кадров органов полиции осуществляется, в целом на тех же принципах, что и ранее формирование кадров милиции. Основным способом замещения должностей в российской полиции, по прежнему, остается назначение на должность, в то время как конкурсный отбор используется только для замещения сравнительно небольшого количества должностей в высших учебных и научно-исследовательских учреждениях.

Между тем, в большинстве стран мира, в настоящее время именно конкурс является приоритетным способом замещения должностей в полиции. Связано это с тем, что конкурс позволяет объективно выявить кандидатов, в наибольшей степени подходящих для полицейской работы. В связи с этим представляется, что и в нашей стране с учетом существенного повышения размеров денежного содержания сотрудников полиции и общего повышения престижности полицейской службы, конкурс должен стать приоритетным способом замещения должностей в полиции. Образцом здесь должно выступать законодательство о государственной гражданской службе, которое предусматривает проведение конкурса при замещении вакантных должностей гражданской службы, так сказать, по общему правилу, устанавливая, вместе с тем, перечень случаев, когда конкурс может (или должен) не проводиться.

В диссертации также рассматривались вопросы правового статуса сотрудников полиции. Исходя из содержания действующего законодательства, к элементам правового статуса сотрудников полиции относятся: права, обязанности, требования к служебному поведению, ограничения, запреты, ответственность.

При этом, как справедливо отмечается в научной литературе, ядром правового положения сотрудника органов внутренних дел и полиции выступают его права и обязанности. Основные обязанности сотрудника полиции закреплены в ст. 27 Федерального закона «О полиции», а обязанности сотрудника органов внутренних дел (которые, соответственно, также распространяются на сотрудников полиции) – в ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». Несложный сравнительный анализ показывает, что различия между ними носят незначительный характер. Практически аналогичная ситуация имеет место с правами сотрудников полиции и органов внутренних дел соответственно. В целом остается непонятным: зачем законодателю понадобилось это, по сути дела, дублирование нормативного материала.

Характерной общей чертой всех специальных прав сотрудников полиции является та, что все они связаны с возможностью применения мер государственного принуждения.

Среди специальных прав сотрудников полиции имеет смысл выделить право на задержание физических лиц в случаях, указанных в ст. 14 Федерального закона «О полиции» и право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, поскольку именно по поводу редакции норм, регламентирующих реализацию данных прав, еще на этапе разработки и обсуждения законопроекта о полиции, возникало наибольшее количество критических замечаний, которые продолжили появляться и после принятия закона.

Применительно к институту задержания в работе было отмечено, что в действующем законодательстве о полиции был учтен зарубежный и, прежде всего, американский опыт, требующий от сотрудников полиции в случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, разъяснить ему причину и основания применения таких мер, а также возникающие в связи с этим права и обязанности гражданина. Вместе с тем, представляется, что и в данном случае возможности использования зарубежного опыта не исчерпаны до конца. Обратим внимание, что в соответствии с действующим Федеральным законом «О полиции», сотрудник полиции обязан разъяснить права задержан-

ного лица, в то время как правило Миранды требует, помимо этого, вручения задержанному специальной карточки, на которой эти права зафиксированы. Разница, на первый взгляд, может показаться незначительной. Однако она не будет казаться таковой, если учесть, что в момент задержания большинство граждан в той или иной испытывают вполне естественный стресс. Даже если сотрудник полиции в полной мере выполнит требования закона и разъяснит задержанному все его права (что, кстати, не так просто потом проверить), гражданин, находящийся в шоковом состоянии, может просто не воспринять эту информацию, и, тем более, не сможет осознать как ею воспользоваться. Иное дело, если он будет иметь перечень предоставляемых ему прав у себя на руках, и, отойдя от первоначального шока, сможет, исходя из этого, принимать решения по их реализации.

Все это требует, на наш взгляд, внесения соответствующих изменений в законодательство.

Также многочисленные вопросы вызывало и право сотрудников полиции носить и применять огнестрельное оружие. Нам представляется, что в России, с учетом имеющей место криминогенной ситуации и общего положения с законностью подход Великобритании вряд ли может быть воспринят, по крайней мере, в ближайшие годы. Что же касается примера США, то, как уже было отмечено выше, российское законодательство, по сравнению с ним отличается гораздо большей степенью регламентированностью в сфере огнестрельного оружия, соответственно, меньшей свободой полицейских в вопросе применения оружия ими. В целом, на наш взгляд, та степень свободы, которой пользуются полицейские США при применении огнестрельного оружия является другой крайностью и не может быть полностью воспринята в Российской Федерации. В то же время, на наш взгляд, в вопросах применения огнестрельного оружия сотрудниками полиции при самозащите и пресечении попыток завладеть табельным оружием, опыт США в отдельных аспектах может быть востребован.

Обязательным элементом прохождения службы в полиции всех рассматриваемых в настоящей диссертации стран является присвоение полицейским



специальных званий (рангов). Действующая в настоящее время в России система присвоения специальных званий увязывает повышение сотрудников полиции в звании с должностным ростом: если сотрудник полиции замещает все более высокие должности то, по истечении срока выслуги в предыдущем звании, он получает следующее автоматически. Если сравнивать данную систему с системой присвоения специальных званий в Великобритании и США, то она, безусловно, имеет определенные преимущества, поскольку стимулирует сотрудников полиции к долговременной беспорочной службе, при которой они могут рассчитывать на постоянный рост в звании (до определенного предела). С другой стороны, такая система присвоения специальных званий носит в значительной мере уравнилительный характер, не в полной мере способствуя отбору действительно лучших кадров. В связи с этим, как нам представляется, эффективно-сти деятельности полиции в России способствовало бы постепенное внедрение британского опыта присвоения специальных званий.

Одним из важнейших направлений правового регулирования деятельности полиции является формирование системы противодействия коррупции в ее структурах. В диссертации были рассмотрены некоторые антикоррупционные механизмы, существующие в законодательстве о полиции изучаемых государств.

Так, одной из общих обязанностей полицейских в рассматриваемых государствах является обязанность информировать свое руководство о фактах склонения их к совершению правонарушений коррупционного характера. В отечественном законодательстве эта обязанность сформулирована следующим образом: сотрудник полиции обязан уведомлять непосредственного начальника, органы прокуратуры Российской Федерации или другие государственные органы о каждом случае обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений (п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции»). Для сравнения: в Великобритании и США одним из условий, сдерживающих распространение коррупции в полицейских системах, является обязательство сотрудников полиции сообщать ставшую известной ин-

формацию о фактах противоправной деятельности своих коллег. В связи с этим мы предлагаем внести изменения в п. 14 ч. 1 ст. 27 Федерального закона «О полиции» и в п. 14 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации», сформулировав их таким образом, чтобы они обязывали сотрудников полиции информировать свое непосредственное руководство и (или) правоохранительные органы о всех ставших известными им фактах склонения сотрудников ОВД к совершению коррупционных правонарушений, о каком бы сотруднике не шла речь.

Еще одна обязанность антикоррупционного характера, существующая в большинстве стран мира, затрагивает не только сотрудников полиции, но и всех служащих публичных администраций. Это обязанность информировать о своих доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, а в некоторых случаях и о расходах. Применительно к контролю материального состояния сотрудников полиции также полагаем возможным использовать некоторые положения зарубежного законодательства. Так, например, мониторинг материального благосостояния сотрудников полиции США и их близких включает: контроль баланса кредитной карты любого сотрудника и служащего; получение в кредитных организациях сведений о сотрудниках, являющихся должниками. Кроме того, в большинстве штатов США установлены особые ограничения на количество наличных денег, которые полицейский может иметь при себе во время дежурства (обычно \$20-50). Выявленное превышение данной суммы является основанием для проведения служебного расследования на предмет происхождения данных денег (не являются ли они взяткой). Представляется, что данный опыт США мог бы быть использован и в нашей стране.

Общим для всех рассматриваемых стран является запрет на занятие полицейскими предпринимательской деятельностью. В Российской Федерации он сформулирован в п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и распространяется на сотрудников полиции в силу ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации». В целом аналогично используется данный за-

прет в Великобритании и США.

Еще одним запретом, характерным для службы в полиции всех рассматриваемых государств, является запрет принимать вознаграждения от физических и юридических лиц. В отечественном законодательстве о гражданской службе – напомним, распространяющемся и на сотрудников полиции, он сформулирован следующим образом: служащему запрещено получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц.

Формулировка этой нормы, на наш взгляд, является крайне неудачной, поскольку она запрещает получение вознаграждений именно в связи с исполнением должностных обязанностей. Однако практически доказать тот факт, что вознаграждение получено в связи с исполнением должностных обязанностей, поскольку, при передаче его чиновнику, дарители, естественно, не указывают данную связь. Напротив, подарки, даже передаваемые служащим действительно оказавшим какую-либо помощь дарителям в рамках служебных полномочий, последние стараются представить как сделанные в рамках чисто личных отношений, приурочивают их к различным дням рождения, праздникам, юбилеям и т.п. Вполне естественно, что данный запрет на практике почти не работает.

В этом плане полезным в России в плане противодействия коррупции мог бы оказаться опыт Великобритании и США, в которых сотрудникам полиции запрещается принимать любые вознаграждения и подарки (без указания на связь с выполнением должностных обязанностей) от каких-либо организаций, кроме государственной и региональной администрации и полицейского руководства.

В завершение рассмотрения антикоррупционных запретов, установленных в отношении сотрудников полиции в Российской Федерации, мы отметили, что в соответствии с ст. 2 ст. 29 Федерального закона «О полиции» ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ "О государственной граж-

данской службе Российской Федерации" распространяются на сотрудников полиции, *за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-розыскной деятельности.* Такие ограничения, запреты и обязанности, *а также сотрудники полиции, на которых они не распространяются,* в каждом отдельном случае определяются в порядке, устанавливаемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, по замыслу законодателя, на сотрудников полиции ограничения, запреты и обязанности, установленные антикоррупционным законодательством, должны распространяться не в полном объеме. Само по себе это может быть оправданным, поскольку обусловлено спецификой осуществляемой органами полиции правоохранительной функции. Однако хотя с момента принятия Федерального закона «О полиции» прошло больше двух лет МВД России так и не утвердило порядок определения этих случаев-исключений. В результате могут возникать проблемы, связанные со сложностью решения вопроса о распространении на конкретного сотрудника полиции конкретных ограничений, запретов и обязанностей. Данная проблема, на наш взгляд, должна быть урегулирована как можно скорее.

Одним из важных аспектов, характеризующих службу в полиции анализируемых в диссертации стран, является вопрос об увольнении ее сотрудников. Обуславливается это тем, что законодательство о прекращении служебных правоотношений в полиции должно, с одной стороны, защищать сотрудников от необоснованных и неожиданных для них увольнений, гарантировать от произвола со стороны руководителей и, таким образом, внушать уверенность в возможности осуществления продолжительной карьеры, с другой – позволять оперативно очищать ряды полиции от некомпетентных, не соответствующих требованиям, скомпрометировавших себя тем или иным образом полицейских.

В диссертации были проанализированы некоторые основания увольнения из органов внутренних дел Российской Федерации, сделаны предложения по совершенствованию действующего законодательства. Кроме того, в диссертации

ции были проанализированы предложения некоторых российских ученых о значительном сокращении количества оснований увольнения государственных служащих, в том числе, соответственно, и сотрудников полиции, в целях повышения их защищенности. Однако проведенный работе анализ зарубежной практики по этому вопросу показал, что закрепление чрезмерно узкого перечня оснований увольнения чиновников с государственной службы также имеет негативные последствия. В связи с этим нам представляется, что повышение правовой защиты сотрудников полиции в Российской Федерации должно идти не через сокращение перечня оснований их увольнения, а через усиление системы различных процессуальных гарантий увольнения. Подобной защитой пользуются полицейские многих зарубежных государств и, в частности, Великобритании.

Завершая исследование, отметим, что, безусловно, организация и функционирование полиции в Великобритании и США существенно отличаются от таковых в России. Поэтому, можно предположить, что некоторые предложения данной работы могут показаться для Российской Федерации несвоевременными. Однако по этому поводу вполне уместно привести слова А.К. Киселева, который, касаясь той же возможности использования в России британского опыта децентрализации полиции, справедливо пишет: «Является ли для России приемлемой хоть одна из указанных моделей, решать высшему менеджменту отечественной полиции. Или не решать. И тогда мы, как всегда, пойдем своим путем, проторяя в нем дорогу поломанными судьбами, неэффективной профилактикой, опорой на "национальные особенности", оговорками на "исконную русскость"»<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Киселев А.К. Полицейская работа в местном сообществе, или Нужна ли нам community policing (краткий компаративистский обзор) // Административное право и процесс. 2012. № 10. С. 73.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК****Международно-правовые документы**

1. Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/59 на 82-м пленарном заседании 51-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН.

**Нормативные правовые акты Российской Федерации и их проекты:**

2. Конституция Российской Федерации [Текст]: [принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г.]: с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 дек. 2008 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 45. – Ст. 445.

3. Трудовой кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 197-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 3.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Текст]: федер. закон от 30 дек. 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2001. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

5. Уголовный кодекс Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

6. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения видов государственной службы и признании утратившей силу части 19 статьи 323 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» [Текст]: федер. закон от 13.07.2015 № 262-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4388.

7. Об участии граждан в охране общественного порядка [Текст]: федер. закон от 02.04.2014 № 44-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536

8. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 49 (ч. 1). Ст. 7020.

9. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4595.

10. О полиции [Текст]: федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 7. Ст. 900.

11. О противодействии коррупции [Текст]: федер. закон от 25 дек. 2008 г. № 273-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

12. О муниципальной службе в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 10. – Ст. 1152.

13. О государственной гражданской службе Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2004. – № 31. – Ст. 3215.

14. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. № 40. Ст. 3822.

15. О системе государственной службы Российской Федерации [Текст]: федер. закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 22. – Ст. 2063.

16. Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, сотрудников учреждений и орга-

нов уголовно-исполнительной системы [Текст]: федер. закон от 28 марта 1998 г. № 52-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 13. Ст. 1474.

17. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей [Текст]: закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

18. О некоторых вопросах поступления на службу в органы внутренних дел Российской Федерации граждан Российской Федерации, являющихся сотрудниками органов внутренних дел, органов и подразделений налоговой милиции, расположенных на территориях Республики Крым и г. Севастополя [Текст]: указ Президента РФ от 25 марта 2014 г. № 175 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2014. № 13. Ст. 1453.

19. О Дисциплинарном уставе органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 14 октября 2012 г. № 1377 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 43. Ст. 5808.

20. Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 26 ноября 2011 г. № 1575 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2012. № 48. Ст. 6668.

21. Вопросы организации полиции [Текст]: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1336.

22. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Текст]: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 10. Ст. 1335.

23. О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имуще-



ственного характера [Текст]: указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 21. – Ст. 2544.

24. О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)» [Текст]: указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 11. – Ст. 1277.

25. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих [Текст]: указ Президента РФ от 12 авг. 2002 г. № 885 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

26. Национальный план противодействия коррупции [Текст]: утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Рос. газ. – 2008. – № 164.

27. Об утверждении Порядка и условий проведения конкурса на замещение вакантной должности в органах внутренних дел Российской Федерации и Перечня должностей в органах внутренних дел Российской Федерации, назначение на которые осуществляется по результатам конкурса [Текст]: приказ МВД России от 29 марта 2013 г. № 174 // Российская газета. – 2013. – № 154.

28. Об утверждении Кодекса профессиональной этики сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации [Текст]: приказ МВД РФ от 24 дек. 2008 г. № 1138 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. Системы «КонсультантПлюс».

29. Об утверждении Перечня состояний, при которых оказывается первая помощь и Перечня мероприятий по оказанию первой помощи [Текст]: приказ Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 4 мая 2012 г. № 477н // Российская газета. 2012. № 115.

30. О завершении эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления [Текст]: указ Президента РФ от 2 июня 2000 г. № 1011 (утратил силу) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 23. Ст. 2386.

31. О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправле-

ния [Текст]: указ Президента РФ от 17 сентября 1998 г. № 1115 (утратил силу) // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 38. Ст. 4783.

32. Об организации советской рабоче-крестьянской милиции [Текст]: Инструкция НКВД и Наркомюста от 12 октября 1918 г. (утратила силу) // Вестник НКВД. 1918. № 20.

33. Положение о рабоче-крестьянской милиции [Текст]: постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390 (утратило силу) // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского Правительства СССР. 1931. № 33. Ст. 247.

34. Инструкция сотскому со товарищи от 19 декабря 1774 г. (утратила силу) [Текст] // ПСЗ. Т. XIX. № 14231.

35. О муниципальной милиции в Российской Федерации [Текст]: проект Федерального закона № 621910-6 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-прав. Системы «КонсультантПлюс».

36. Официальный отзыв Правительства РФ от 01.10.2014 № 6574п-П4 [Текст]: "На проект Федерального закона "О муниципальной милиции в Российской Федерации"

#### **Правовые акты других государств:**

37. Закон Соединенного Королевства о реформе полиции и пожарной службы в Шотландии 2012 г. (Police and Fire Reform (Scotland) Act 2012) // <http://www.legislation.gov.uk/asp/2012/8/contents/enacted>

38. Закон Соединенного Королевства о предотвращении терроризма 2006 г. (The UK Prevention of Terrorism Bill, adopted on the 24th of March, 2006) // Preventing Violent Extremism: Next Steps For Communities. 2008.

39. Закон Соединенного Королевства об энергии 2004 г. (Energy Act 2004) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/20/contents>

40. Закон Соединенного Королевства о полиции Северной Ирландии 2003 г. (Police (Northern Ireland) Act 2003) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2003/6/contents>

41. Закон Соединенного Королевства о реформе полиции 2002 г. (Police Reform Act 2002) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/30/contents>.

42. Закон Соединенного Королевства о криминальной юстиции и полиции 2001 г. (The Criminal Justice and Police Act 2001) // <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/3888/contents/made>.

43. Закон Соединенного Королевства о полиции Северной Ирландии 2000 г. (Police (Northern Ireland) Act 2000) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/32/contents>

44. Закон Соединенного Королевства о полиции 1996 г. (Police Act 1996) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/16>.

45. Закон Соединенного Королевства о полиции министерства обороны 1987 г. (Ministry of Defence Police Act 1987) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/4/contents>

46. Закон Соединенного Королевства "О полиции и доказательствах в уголовном праве" 1984 г. (Police and Criminal Evidence Act 1984) // <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1984/60/contents>

47. Инструкция о поощрении сотрудников полиции 1979 г. (the Police (Promotion) Regulations 1979) // <http://www.nypolfed.org.uk/assets/uploads/PDFs/promotion.pdf>

48. Кодекс законов США (The Code of Laws of the United States of America) // <http://www.gpo.gov/fdsys/browse/collectionUSCode.action?collectionCode=USCODE>

49. Закон США о патриотизме 2001 г. (USA Patriot Act 2001) // <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-107publ56/pdf/PLAW-107publ56.pdf>

50. Закон США о защите служащих от полиграфа 1988 г. (Employee Polygraph Protection Act 1988) // <http://www.polygraph.org/section/resources/employee-polygraph-protection-act-eppa>

51. Закон штата Мичиган о полиции № 59 1935 г. // Michigan State Police Act 59 of 1935 // <https://www.legislature.mi.gov/documents/mcl/archive/2014/March/mcl-Act-59-of-1935.pdf>

52. Стандарты, касающиеся функций городской полиции (American Bar Association, Standards for Criminal Justice). 2d. ed. Boston, 1980.

### **Акты судебных органов**

53. По делу о проверке конституционности положений пункта 10 части 1 статьи 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" и статьи 20.1 Закона Российской Федерации "О милиции" в связи с жалобами граждан Л.Н. Кондратьевой и А.Н. Мумолина [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 30 июня 2011 г. № 14-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2011. № 28. Ст. 4261.

54. По делу о проверке конституционности части 6 статьи 43 Федерального закона "О полиции" в связи с жалобой гражданина П.Ф. Юхименко [Текст]: постановление Конституционного Суда РФ от 10 февраля 2015 г. № 1-П // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2015. № 7. Ст. 1105.

### **Диссертации и авторефераты**

55. Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовые аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

56. Бобырев В.В. Организационно-правовые основы кадрового обеспечения деятельности полиции государств Западной Европы. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2002.

57. Васильев Д.В. Концепции организации деятельности полиции и возможность их использования в отечественной практике. На некоторых стран Западной Европы. Дисс... канд. юрид. наук. М., 2005.

58. Вирабов В.С. Правовые основы деятельности полиции в современных условиях: теоретико-правовой аспект. Дисс. канд. юрид. наук. М., 2014.

59. Закиматова А.Ю. Правовое регулирование службы в органах полиции Российской империи: Дисс... канд. юрид. наук. СПб, 2006.

60.Капитонов С.А. Правообеспечительный потенциал милиции (вопросы теории, методологии и организации): Дис. ... д-ра. юрид. наук. Тюмень, 2003.

61.Кацуба Ю.И. Система обеспечения внутренней безопасности Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. М., 2012.

62.Кикоть В.Я. Организационно-правовое и информационное обеспечение реализации кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2002.

63.Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных гражданских служащих (теоретико-административные аспекты): Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003. С. 27.

64.Миннигулова Д.Б. Административно-правовой статус государственных гражданских служащих и проблемы его реализации. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Москва, 2013.

65.Мороз О.Б. Организационно-правовые основы деятельности полиции государств Западной Европы: дисс... канд. юрид. наук. М., 2004.

66.Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. Саратов, 2010.

67.Шалягин Д.Д. Полиция США: организационные и правовые основы деятельности. Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

68.Шурупова Е.А. Дисциплинарное производство в органах внутренних дел Российской Федерации: административно-правовой аспект. Автореф. дисс. канд. юрид. наук. Челябинск, 2015.

### **Научная и учебная литература, словари**

69.Аврутин Ю.Е., Булавин С.П., Соловей Ю.П. и др. Комментарий к Федеральному закону "О полиции" (постатейный) / М.: Проспект, 2012.

70.Административное право зарубежных стран / под ред. А.Н. Козырина – М., 1996.

71.Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008.

72.Адушкин Ю.С. Дисциплинарное производство в СССР. Саратов, 1986.

73.Акмалова А.А. Методология исследования местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003.

74.Аникин С.Б. Административно-правовое регулирование совместного ведения России и ее субъектов: понятие и предмет / под ред. В.М. Манохина. Саратов: изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2010.

75.Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: учеб. для вузов. М.: Норма, 2004

76.Бахрах Д.Н. Административное право России: Учеб. для вузов. М., 2000.

77.Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право): Конспект лекций (вместо литографических записок). 3-е изд., доп. Пг., 1915.

78.Бутылин В.Н., Гончаров И.В., Барбин В.В. Обеспечение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел (организационно-правовые аспекты): Курс лекций. М.: Академия управления МВД России, 2007.

79.Васильчиков А. О самоуправлении: сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. СПб., 1869.

80.Военное право: учебник / под ред. В. Г. Стрекозова и А. В. Кудашкина. М., 2004.

81.Гессен В. Лекции по полицейскому праву. Александровская военно-юридическая академия. СПб., 1902.

82.Городецкий А.Е. Разработка проектов нормативных правовых актов о социальных гарантиях и социальных выплатах служащим правоохранительной службы. Итоговый отчет по научно-исследовательской работе. М.: Академия экономической безопасности, 2009.

83. Государственная служба и государственные служащие во Франции: российско-французская серия: информационные и учебные материалы. Новая серия. 1996. № 3.

84. Гришковец А.А. Государственная гражданская служба. Учебный курс. М.: Дело и сервис, 2014.

85. Гришковец А. А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. М., 2003.

86. Губанов А.В. Полиция зарубежных государств. Организационно-правовые основы, стратегия и тактика, кадровое обеспечение деятельности, международное полицейское сотрудничество. Монография. М.: МА МВД России, 2001.

87. Гурней Б. Введение в науку управления. М., 1969.

88. Гусев А. В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования. Екатеринбург, 2005.

89. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: Пособие для студентов. СПб., 1903.

90. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. СПб., 1908.

91. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право. 4-е изд. Пг., 1917.

92. История отечественного государства и права: Учебник / под ред. О.И. Чистякова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2004. Ч. 1.

93. Ивановский В.Н. Учебник административного права (полицейское право, право внутреннего управления). СПб., 1908.

94. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции" (постатейный) / под ред. Ю.Н. Мильшина, С.Е. Чаннова – М., 2007.

95. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (постатейный) / под ред. С.Ю. Наумова, С.Е. Чаннова. М.: Юстицинформ, 2009.

96. Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 1998.

97. 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.
98. Конин Н.М. Административное право России. Учебник. М.: Проспект, 2010.
99. Кононов А. Проблемы становления муниципальной милиции в Российской Федерации: задачи и перспективы исследования. Саратов, 1995
100. Корнийчук Г.А. Государственные служащие. Особенности регулирования труда. М.: Альфа-Пресс, 2006.
101. Коррупция - природа, проявления, противодействие / Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2012.
102. Криминология / Под ред. А.И. Долговой. М., 1998.
103. Крылов Б.С. Полиция Великобритании: основные черты организации и деятельности. М., 1974.
104. Крылова Н.С. Английское государство. М.: Наука, 1981.
105. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы зарубежных государств: Монография / Под общ. ред. М.В. Костенникова. Домодедово, 2007.
106. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009.
107. Манохин В.М. Административное право России: Учебник. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2010.
108. Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала органов внутренних дел Украины: Монография. – Х.: Изд-во ХНУВС, 2005.
109. Матвеев С.П. Служебно-трудовые отношения сотрудников органов внутренних дел: Учеб.-мет. пособие. М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003.
110. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: Учебник. М.: Юристъ, 2004.
111. Милиция России. Документы и материалы. Саратов, 2001.



112. Мильшин Ю.Н., Чаннов С.Е. Муниципальное право России: Учебное пособие. М.: Дашков и К, 2007.
113. Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX - начало XX вв.). Нижний Новгород, 1993.
114. Мулукаев Р.С., Малыгин А.Я. Советская милиция, этапы развития. М.: Академия МВД СССР, 1985.
115. Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: Проблемы теории. СПб., 1998.
116. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт. Пер. с англ. М., 2003.
117. Ноздрачев А. Ф. Государственная служба: учеб. для подготовки гос. служащих. М.: Статут, 1999.
118. Обзорная информация ГИЦ МВД России: зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейских по совместительству. М., 2000.
119. Овсянко Д. М. Государственная служба: учеб. пособие. М., 2005.
120. Перегудова З.И. Политический сыск России (1880 - 1917 гг.). М., 2000.
121. Полиция и милиция России: страницы истории. М., 1995.
122. Полиция России. Документы и материалы. 1718 – 1917 гг. Саратов, 2002. С. 3.
123. Пресняков М.В., Чаннов С.Е. Административно-правовое регулирование служебных отношений: теория и практика / под ред. Г.Н. Комковой. Саратов: Научная книга, 2008.
124. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М., 2003.
125. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону "О полиции". М.: МФПА, 2011.
126. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск: ВШМ МВД РФ, 1993.

127. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права Т. I. М.: Норма, 2002.
128. Старилов Ю.Н. Служебное право. М., 1996.
129. Тарасов И.Т. Лекции по полицейскому (административному) праву. М., 1909.
130. Тарасов И.Т. Очерк науки полицейского права. М., 1897.
131. Торнвальд Ю. Век криминалистики: Пер. с нем. 3-е изд. М., 1991.
132. Троцкий, Л. Д. История русской революции: В 2 т. Т. I: Февральская революция. М.: ТЕРРА, 1997.
133. Харвей Д., Худ К. Британское государство. М.: Иностранная литература, 1961.
134. Чаннов С.Е. Служебное правоотношение: понятие, структура, обеспечение / под ред. В.В. Володина. М.: Ось-89, 2009.
135. Шалягин Д.Д. Полиция США. М., 2001.
136. Эйхельман О. Обзор центральных и местных учреждений управления в России и Устава о службе по определению от правительства. Киев, 1890.

#### **Статьи в периодических изданиях**

137. Андриченко Л.В. Новое о местном самоуправлении // Журнал российского права. 2005. № 11
138. Бельсон Я.М. Коррупция и злоупотребление властью в полицейских службах буржуазных государств // Правоведение. 1986. № 6.
139. Бережкова Н.Ф. Современные этические требования к сотрудникам полиции России // Административное право и процесс. 2013. № 3.
140. Берова Д.М., Нагоева М.А. Организация органов правопорядка в контексте Судебной реформы 1864 года и ее влияние на изменение полицейских полномочий при применении мер принуждения // История государства и права. 2008. № 20.
141. Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. 2011. № 9. С. 3.

142. Быков А.В. Основы кадровой политики в полиции и жандармерии отдельных западноевропейских стран // Российский следователь. 2007. № 2.
143. Быков А.В. Особенности полицейского строительства в Великобритании // Военно-юридический журнал. 2008. № 1.
144. Василенко Г.Н. Административное законодательство в условиях применения норм Федерального закона "О полиции" // Административное и муниципальное право. 2012. № 3.
145. Воронов А.М. Общественная безопасность Российской Федерации: проблемы и современность // Оперативник (сыщик). 2014. № 1 (38).
146. Выступление главы Следственного комитета РФ А. Бастрыкина на заседании Совета по противодействию коррупции // Российская газета. 2011. 17 февр.
147. Гончаров И.В. Создание в России полиции: переименование или изменение содержания? // Российская юстиция. 2010. № 12.
148. Гравина А.А. Противодействие коррупции в деятельности полиции и суда: опыт российского и зарубежного регулирования // Журнал российского права. 2013. № 5.
149. Густова Л.В., Чаннов С.Е. Противодействие коррупции в системе органов внутренних дел // Гражданин и право. 2009. № 10.
150. Добрынин Н.М. Федерализм в России: оценка состояния и пути решения проблем // Право и политика. 2006. № 5
151. Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. 2011. № 12.
152. Дугенец А.С., Мухортов А.А. Организационно-правовые формы деятельности городской полиции России в конце XVIII века // Административное право и процесс. 2007. № 5.
153. Ежевский Д.О. Британская муниципальная полиция в системе органов государства и местного самоуправления // Право и политика. 2005. № 6.
154. Ежевский Д.О. Муниципальная полиция: опыт Великобритании // Административное и муниципальное право. 2008. № 11.

155. Елизарова Н.В. Правовые механизмы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 12.
156. Жерновой М.В., Сухаренко А.Н. К вопросу о создании муниципальной милиции в России // Российская юстиция. 2014. № 9.
157. Занина Т.М., Морозова И.С. Особенности продвижения по службе сотрудников полиции Великобритании // Административное право и процесс. 2012. № 7.
158. Илларионов В.П. А начиналось с "Устава благочиния" // Милиция. 2000. № 7.
159. Казанник А.И. Муниципальная полиция в системе органов местного самоуправления России // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 6.
160. Кваша Л.Ф. Возможности реформирования российской милиции в переходный период // Административное право и процесс. 2006. № 1.
161. Кваша Л.Ф. Муниципальная власть и ее возможности по обеспечению охраны общественного порядка (организационно-правовой аспект) // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 3.
162. Киселев А.К. Полицейская работа в местном сообществе, или Нужна ли нам community policing (краткий компаративистский обзор) // Административное право и процесс. 2012. № 10.
163. Киселев А.К. Сравнительная характеристика заработной платы полицейских в Российской Федерации и в Соединенных Штатах Америки // Административное право и процесс. 2014. № 1.
164. Кислухин В.А. История борьбы с коррупцией в Нидерландах и роль полиции в этой деятельности // История государства и права. 2010. № 2
165. Козырин А.Н. Министерское звено управления во Франции // Реформы и право. 2008. № 3.

166. Колодкин Л.М. Использование зарубежного опыта профессиональной подготовки полицейских // Проблемы повышения качества профессиональной подготовки слушателей МВШМ МВД РФ. М., 1992.

167. Колонтаевская И.Ф. Происхождение полиции как органа обеспечения правопорядка и общественной безопасности // Адвокатская практика. 2006. № 4.

168. Колчеманов Д.Н. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе военной и правоохранительной службы зарубежных государств // Административное и муниципальное право. 2009. № 1.

169. Кондрашов Б.П. Концептуальные положения Закона Российской Федерации «О милиции» и проблемы их формирования // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан: материалы конференции 21 апреля 2006 г. М., 2006.

170. Конин Н.М., Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Рецензия на книгу: Гришковец А.А., Ростовцева Ю.В., Фомина С.В. Государственная гражданская служба: Учебный курс // Административное право и процесс. 2014. № 6.

171. Короли асфальта // Коммерсант Власть. 2007. № 35.

172. Костенников М.В. К вопросу о противодействии коррупции в полиции // Административное и муниципальное право. 2013. № 1.

173. Костенников М.В., Куракин А.В. Полиция и социальное государство // Российская юстиция. 2012. № 6.

174. Костенников М.В., Куракин А.В., Колчеманов Д.Н., Марьян А.В. Административно-правовые средства минимизации коррупционных рисков в служебной деятельности государственных служащих зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 5.

175. Костикова Г.В. Реализация отдельных государственных полномочий в деятельности органов местного самоуправления // Российская юстиция. 2009. № 10.

176. Красильников С.В. Сельская полиция и ее место в системе органов местного самоуправления во второй половине XVIII в. // История государства и права. 2009. № 2.

177. Кузнецов А., Сухов С. Борьба с коррупционными проявлениями среди сотрудников правоохранительных органов в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2011. № 2

178. Магомедов Ф.Б. Правоохранительная служба Российской Федерации: понятие и признаки // Гражданин и право. 2012. № 10.

179. Макаров А.А., Чупров В.М. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в полиции зарубежных стран // Административное и муниципальное право. 2010. № 3.

180. Малахов В.П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. 2010. № 2.

181. Манохин В.М. Дополнения к структуре административного права // Административное право и процесс. 2013. № 11.

182. Матиенко Т.Л. Сыск как специальное научное понятие: историко-правовые доводы // Журнал российского права. 2009. № 2.

183. Мирнова Л.И., Кузнецов А.П. Зарубежный опыт предупреждения преступлений, совершаемых сотрудниками правоохранительных органов // Международное публичное и частное право. 2007. № 3.

184. Мухаметшин А.Ф. Правовые основы раскрытия и пресечения преступлений на Руси (X - XVI вв.) // История государства и права. 2010. № 3. Мачульская И. Государственные полномочия местного самоуправления // Федерализм. 1998. № 3.

185. Мухортов А.А. Тенденции развития полиции в начале XX века // История государства и права. 2007. № 11.

186. Наумов С.Ю. и др. Методика оценки и анализ законов на коррупциогенность // Вестник Приволжского фонда по реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности. 2007. № 1

187. Невский С.А. Лондонская полиция в начале XX в. // Международное публичное и частное право. 2012. № 1.
188. Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. 1998. № 5.
189. Новокрешенко А.В. Отношение к институтам власти и правовой нигилизм // Социология власти. 2010. № 4.
190. Першин Е.В., Глигич-Золотарева М.В. Актуальные вопросы разграничения компетенции между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2.
191. Плешаков А.М., Яковлева С.Е. Обязанности полиции в отношении беспомощных лиц и уголовная ответственность за оставление в опасности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2013. № 3.
192. Полянская И.С. Компетенция органов внутренних дел в сфере обеспечения реализации права граждан на проведение публичных мероприятий // Административное и муниципальное право. 2009. № 4.
193. Понкин И.В. Теория государственного управления: децентрализация публичной администрации // Административное право и процесс. 2014. № 2.
194. Прощание с дядей Степой // Советская Россия. 2010. 10 авг.
195. Путятин В.Д., Кузнецова Т.А. Из исторического опыта реформирования полиции Российской империи (по материалам Особой междуведомственной комиссии по преобразованию полиции в империи сенатора А.А. Макарова, 1906 - 1912 гг.) // История государства и права. 2009. № 6.
196. Рагузина О.В. Законодательство Российской Федерации о социальной защите сотрудников органов внутренних дел // Правовая культура. 2007. № 1.
197. Романов А.К. Полиция вместо милиции // ЭЖ-Юрист. 2010. № 35.
198. Семенов В. Г. «Может быть уволен» или «Подлежит увольнению»? // Трудовые споры. 2006. № 9.

199. Смирнов К.С. Институт полиции в России: об актуальности и задачах историко-правового исследования // История государства и права. 2012. № 9.
200. Соловей Ю.П. Правовое регулирование применения сотрудниками полиции физической силы // Административное право и процесс. 2012. № 7.
201. Старилов Ю.Н. Государственная служба и служебное право. М.: Норма, 2015.
202. Фомичев А.Ю. Из истории реформы российской полиции (по материалам Комиссии сенатора А.А. Макарова 1906 - 1914 гг.) // Актуальные проблемы юридического обучения / Орловский юридический институт МВД России, 2001.
203. Хромов И.Л. Коррупция - явление социальное // Правовое регулирование мер борьбы с коррупцией. М., 2002.
204. Чаннов С.Е. Закон о контроле за расходами чиновников: вопросы эффективности // Государственный аудит. Право. Экономика. 2013. № 2.
205. Чаннов С.Е. Некоторые проблемы заключения служебных контрактов на государственной гражданской службе // Трудовое право. 2010. № 9.
206. Чаннов С.Е. Ротация государственных служащих // Кадровик. 2012. № 8.
207. Чернов А.В., Парфиненко И.П., Жигалов Н.Ю., Тамбовцева Г.М., Шаламова А.Н., Гончар Е.А. Проект Федерального закона "О полиции": достоинства и недостатки // Российский следователь. 2010. № 21.
208. Чиканова Л. А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. 2005. № 4.
209. Чупилкин Ю.Б. О необходимости совершенствования порядка задержания, предусмотренного в проекте Федерального закона "О полиции" // Российская юстиция. 2010. № 12.
210. Чурилов Ю. Откройте, полиция! // ЭЖ-Юрист. 2010. № 34.



211. Шабельникова Н.А. Милиция в системе исполнительной власти в 1917 - 1930 гг.: теоретические и организационно-правовые аспекты // История государства и права. 2010. № 14.

212. Шалягин Д.Д. Полицейская коррупция в США // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). М., 2002.

### **Литература на иностранных языках:**

213. English Jack. Police Training Manual. – London: McGraw-Hill Book Company Europe, 1996.

214. Carl B. Klockars, Sanja Kutnjak Ivkovic and M.R. Haberfeld. Enhancing Police Integrity. Springer New York. November 1, 2006.

215. Chandler J.A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001.

216. David R. Johnson. American Law Enforcement: A History.

217. Die Polizei. 1996. Berline. № 5.

218. English J. Police Training Manual. 8 rev. ed. London: McGraw-Hill Book Company Europe, 1996.

219. Frank Schmalleger. Criminal Justice Today. - Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall. 1997.

220. Journal of Police Science and Administration. 1986. № 3.

221. Law and Order. 1985. № 4.

222. Lentz, S. A., & Chaires, R. H., The invention of Peel's principles: A study of policing "textbook" history. Journal of Criminal Justice, 2007 25(1).

223. Local Government. Aspects of Britain. London: HMSO Publications Centre, 1996.

224. M.L. Dantzker and J.H. McCoy. Psychological screening of police recruits: A Texas perspective // Journal of Police and Criminal Psychology. Volume 21, Number 1. March 2006.

225. Mark Handler, Charles R. Honts, Donald J. Krapohl, Raymond Nelson and Stephen Griffin. Integration of Pre-Employment Polygraph Screening into the Police Selection Process // Journal of Police and Criminal Psychology. May 20, 2009
226. Peter A. Weiss. Potential uses of the Rorschach in the selection of police officers // Journal of Police and Criminal Psychology, Volume 17, Number 2. June 2002.
227. Police Executive Research Forum, Survey of Police Operational and Administrative Practices 1981. Washington, 1981.
228. Police of Great Britain. L, 1998.
229. Police of the world. New York, 1979.
230. The governance of Police by Laurence Lustgarten. London, 1986.
231. The Journal of Criminal Law. 1967. Dec.
232. The People and the Police by Algernon P. Black. New York, 1968.
233. Tremblay J.-N. Le metier de policier et le management. Presses Universite Laval, 1997.
234. Walker Samuel. The Police In America: An Introduction. 2nd ed. New York, 1992.
235. Матюхіна Н.П. Поліція Великобританії: сучасні тенденції розвитку та управління / За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків, 2001.

#### **Интернет-источники:**

236. Bone J. New York police in the dock again as corruption claims dent image // [http:// www.timesonline.co.uk/ tol/ news/ world/ us\\_and\\_americas/ article5860794.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article5860794.ece).
237. В пережившем кровавую бойню уральском поселке Сагра начал работать участковый, а пост ГИБДД превратился в «кемпинг» // <http://www.top.nr2.ru/ekb/340252.html>
238. Винокурова Е. Возвращение милиции // [http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21\\_a\\_3670629.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/2011/06/21_a_3670629.shtml)

239. Власихин В.А. Основные черты правовой системы США // Россия и Америка в XXI веке (электронный научный журнал). 2007. №3 / <http://www.rusus.ru/?act=read&id=62>

240. Закон «О полиции»: Если мент оказался вдруг... / <http://svpressa.ru/politic/article/38005>

241. Закон о "О полиции" или о "ментовской вертикали"? Дискутируют Илья Яшин ("Солидарность"), генералы МВД в отставке Владимир Овчинский и Алексей Розуван (депутат ГД РФ - "Единая Россия") и адвокат Владимир Волков. Опубликовано 10.08.2010 // <http://www.svobodanews.ru/content/transcript/2124590.html>

242. Илющенко Р. Полиграф – кадровый заслон полиции (интервью с начальником Центра психологической диагностики (ЦПД) центральной медико-санитарной части МВД России Н. Мягких) // Вестник военного и морского духовенства. Интернет-журнал / <http://kapellan.ru/poligraf-kadrovuj-zaslone-policii.html>

243. Интервью В.С. Овчинского на р/с «Эхо Москвы» // <http://www.echo.msk.ru/programs/police/708884-echo/>

244. Кандидатов в полицейские будут проверять на детекторе лжи // <http://hr-portal.ru/news/kandidatov-v-policeyskie-budut-proveryat-na-detektore-lzhi>

245. Кобозев А.А., Монгуш А.С. Профессиональная подготовка руководящих кадров полиции в странах Европы: особенности и тенденции развития // <http://do.gendocs.ru/docs/index-208113.html>

246. Комментарии к закону о полиции // <http://tebedam.livejournal.com/55396.html>; <http://zakonoproekt2011.ru/user/9761>; и др.

247. Массовая драка в поселке Сагра: защищая поселок, дачники убили человека // <http://kp.ru/online/news/926535/>

248. Медведев Д.А. Россия, вперед! (<http://www.kremlin.ru/news/5413>).

249. Медведев надеется, что полиция будет эффективней милиции // <http://actualcomment.ru/main/368/>

250. Медведев: Полиция должна быть эффективной // [http://www.kaliningradcity.ru/ru/news/2010/12/24/novost\\_chasa/85672.php](http://www.kaliningradcity.ru/ru/news/2010/12/24/novost_chasa/85672.php)

251. Морозова И.С. Ограничения, затрагивающие частную жизнь сотрудников полиции в Великобритании // <http://gisap.eu/ru/node/549>

252. Общественная палата предлагает разделить милицию на федеральную и муниципальную // Новая политика. Интернет-журнал / <http://www.novopol.ru/-obschestvennaya-palata-predlagaet-razdelit-militsiyu--text82607.html>

253. Один хороший закон - еще не залог успеха реформы <http://www.izvestia.ru/news/364821>

254. Полиция Великобритании: оперативные ошибки и огромные расходы на услуги перевода – результат культурологической неграмотности // <http://transeurope.ru/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/politsiya-velikobritanii-operativnyie-oshibki-i-ogromnyie-rashodyi-na-uslugi-perevoda-rezultat-kulturologicheskoy-negramotnosti.html>

255. Последние новости из Сагры: первое обвинение, обыски и допросы местных жителей // <http://www.rus-obr.ru/days/12121>

256. Почему полицейские в Великобритании не носят оружие // [http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/09/120919\\_uk\\_police\\_no\\_guns.shtml](http://www.bbc.co.uk/russian/uk/2012/09/120919_uk_police_no_guns.shtml)

257. Регионы сами должны выбирать руководителей органов полиции» <http://slon.ru/articles/462033/>

258. Российская милиция в ее нынешнем виде прекратит свое существование / <http://www.newsru.com/russia/19nov2002/milit.html>

259. Сагра-2. Саратовский вариант // <http://www.volgasud.ru/forums/index.php?showtopic=2464>.

260. СК забрал у МВД дело о массовой драке под Екатеринбургом // <http://lenta.ru/news/2011/07/06/sagra/>

261. Сотрудников полиции проверят на детекторе лжи // <http://newsland.com/news/detail/id/786001/>

262. Сухаренко А.Н. Социальное обеспечение полицейских в России и Европе // sartraccs.ru/print.php?print\_file=Pub/suharenko(12-08-11).htm.

263. Филиппов И. Религиозных экстремистов спасают правозащитники // НГ-Религия / [http://religion.ng.ru/facts/2004-05-12/1\\_terrorism.html](http://religion.ng.ru/facts/2004-05-12/1_terrorism.html)

264. <http://www.zakonoproekt2010.ru/official/> 1

265. [http://sumsi-new.ru/publ/stati\\_uchastvujushhie\\_v\\_konkurse/prochie\\_kategorii/policija\\_ssha/88-1-0-68](http://sumsi-new.ru/publ/stati_uchastvujushhie_v_konkurse/prochie_kategorii/policija_ssha/88-1-0-68)

266. [http://sumsi-new.ru/publ/stati\\_uchastvujushhie\\_v\\_konkurse/prochie\\_kategorii/policija\\_ssha/88-1-0-68](http://sumsi-new.ru/publ/stati_uchastvujushhie_v_konkurse/prochie_kategorii/policija_ssha/88-1-0-68)

267. <http://www.8prav.ru/index.php?id=79>

268. <http://www.legislation.gov.uk>

269. <http://www.mb31.ru/news/news/1472>

270. <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/careers/careers.shtml>

271. [http://www.psy-expert.com/index/razvitie\\_i\\_primenenie\\_poligrafa\\_v\\_ssha/0-78](http://www.psy-expert.com/index/razvitie_i_primenenie_poligrafa_v_ssha/0-78)

272. <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/rossiia-v-indekse-vospriatiia-korruptcii-2012-novaia-tochka-otscheta>.