

экологическим состоянием водного фонда Российской Федерации в условиях либерализации водных отношений. М., 2008.

4. Алексеевский Н.И., Фролова Н.Л. Безопасность водопользования в условиях маловодий // Водное хозяйство России. 2011. №6.

5. Харитонов Г.Б. Анализ методологий и методик оценки экологического ущерба от негативного антропогенного воздействия на окружающую среду // Проблемы современной экономики: сб. материалов I Междунар. науч.-практ. конф.: в 3-х ч. Новосибирск: Изд-во «СИБ-ПРИНТ», 2010. №1-2.

6. Шаликовский А.В. Водные и водохозяйственные риски: анализ проблем, концептуальные основы страхования. Екатеринбург: Изд-во РосНИИВХ, 2003. 100 с.

7. Шаликовский А.В. Методология управления водохозяйственными рисками, обусловленными экстремальными гидрологическими явлениями // Водное хозяйство России: проблемы, технологии, управление. 2011. №6.

8. Распоряжение Правительства РФ от 28 июля 2011 г. N 1316-р «О Концепции федеральной целевой программы "Развитие водохозяйственного комплекса Российской Федерации в 2012 - 2020 годах"».

9. Игнатова Т.В., Мальцева О.В., Харитонов Г.Б. Пределы антимонопольного регулирования в управлении водохозяйственной безопасностью // Научное обозрение. 2014. №6.

10. Водная стратегия Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2009 г. N 1235-р.

## ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

УДК 340.01

### СИСТЕМНОЕ ЕДИНСТВО ПРАВОВЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ В ПРОЦЕССЕ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИИ КАК ПУБЛИЧНЫХ ВЛАСТНЫХ СУБЪЕКТОВ

© 2016 г. Б.В. Макогон

Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет  
308015, г. Белгород, ул. Победы, 85

National Research University  
Belgorod State University  
85, Pobedy str.,  
Belgorod, 308015

*В работе на основе исследования широкого круга нормативных правовых источников сформирована общая системно-структурная модель процессуального ограничения деятельности органов внутренних дел Российской Федерации с упором на функционирование подразделений полиции как ярких представителей публичных властных субъектов.*

**Ключевые слова:** ограничения, процесс, правовые ограничения, органы внутренних дел, публичная власть.

*Studying a wide range of regulatory and legal sources, the paper formulates the common system structural model of procedural restrictions on the activities of internal affairs agencies of the Russian Federation, with the emphasis on the operation of police forces as the prominent representatives of public authorities.*

**Keywords:** limitations, process, legal restrictions, police, public power.

Правовые ограничения в официальной деятельности субъектов публичной власти характерны для любого развитого современного государства. Публичные властные субъекты и, в частности, органы внутренних дел, фундаментальными задачами которых является защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, зачастую нарушают правовые нормы, регламентирующие их деятельность, что, в свою очередь, приводит к негативным последствиям для граждан. В рамках данной работы обратимся к деятельности органов внутренних дел в связи с наглядностью соответствующего примера.

Об этом свидетельствует, например, Доклад о правах человека в России за 2012 г. [20], в котором к числу наиболее важных проблем в области прав человека отнесено нарушение

процессуальных норм при осуществлении правоохранительной деятельности. Кроме того, в Докладе указываются заявления о пытках и чрезмерном применении силы со стороны сотрудников правоохранительных органов. Аналогичная ситуация описана в Докладе о правах человека в России за 2013 г. [21].

Реализуя свою деятельность, органы внутренних дел обращаются к таким ее формам, как: организационные мероприятия (организационно-массовая работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность [22].

Многообразие таких форм, безусловно, обуславливает широкую правовую базу, регламентирующую деятельность органов внутренних дел и предполагающую, с одной стороны, достижение целей, обозначенных перед ними, а с другой – недопустимость нарушений прав и свобод человека и гражданина.

В заявленной нами плоскости, связанной с процессуально-ограничительными отношениями, укажем ключевой нормативный правовой акт – Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8] (далее – Федеральный закон № 342-ФЗ).

Принятие Федерального закона № 342-ФЗ – логичный шаг законодателя после издания федеральных законов от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [9] и от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [13]. Таким образом, в совокупности три данных нормативных правовых акта составляют единую законодательную базу деятельности полиции.

Особо отметим, что органы полиции являются лишь составной частью системы органов внутренних дел. Ввиду сложной системно-структурной модели последних наше исследование будет напрямую связано именно с органами полиции.

Возвращаясь к процессуально-ограничительным регуляторам, отметим, что в Федеральном законе № 342-ФЗ содержится статья 14 «Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в органах внутренних дел». В ней отмечено, что на сотрудников органов внутренних дел распространяются ограничения, обязанности и запреты, сопряженные со службой в органах внутренних дел, определенные в ст. 29 Федерального закона «О полиции».

Рассмотрение же вопросов, связанных с соблюдением сотрудниками ограничений и запретов, исполнения ими обязанностей, зафиксированных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [12] и иными федеральными законами, осуществляется в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Таким образом, в указанном нормативном правовом акте применительно к исследуемой тематике не содержится никаких четко дефинитивных нормативных предписаний, а приведенная ст. 14 является бланкетной.

Уточним, что федеральный закон «О полиции» [9] закрепляет партнерскую модель взаимоотношений полиции с обществом, которая предусматривает, что полиция не стоит над обществом, а служит ему с учетом тесного взаимодействия и сотрудничества с институтами гражданского общества и гражданами в процессе защиты прав и свобод граждан, противодействия преступности и охраны общественного порядка [26].

Теперь обратимся к обозначенным нами ограничениям, которые локализованы в ст. 29 Федерального закона «О полиции». Ограничения, обязанности и запреты, сопряженные со службой в полиции и предусмотренные указанной нормой, – новеллы в правовом регулировании прохождения службы в органах внутренних дел. Учитывая, что в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции России права и свободы человека и гражданина возможно ограничить федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, полагаем, есть все основания считать, что установлениями ст. 29 федерального закона о полиции конкретизируются конституционные предписания, так как совокупность ограничений введена в целях: защиты конституционного строя; защиты нравственности, здоровья, прав, свобод и законных интересов граждан от некачественного государственно-властного воздействия, а следовательно, нарушения прав, свобод и законных интересов граждан и организаций; обеспечения эффективной реализации государственных функций в сфере противодействия преступности и обеспечения правопорядка [22].

Подчеркнем, что положения ст. 29 федерального закона о полиции являются императивными. Перечень ограничений, приведенный в ее ч. 1, исчерпывающий, поскольку иное в тексте данной статьи не оговорено. Часть 2 носит отсылочный, бланкетный характер, распространяя на сотрудника полиции ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» [12] и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7].

Выраженный бланкетный характер этих предписаний соответствует стремлению законодателя не перегружать текст избыточным нормативным материалом и, следовательно, упростить и облегчить восприятие федерального закона, в целом, и отдельных его статей, в частности.

Следует заметить, что перечисленные ограничения, запреты и обязанности распространяются на сотрудника полиции, если они не препятствуют осуществлению им 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 Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Отметим, что, как и федеральный закон № 342-ФЗ [8], федеральный закон о полиции [9] также не содержит дефинитивных норм в отношении смежных понятий «ограничение», «запрет», «обязанность». Положительным здесь следует признать лишь то, что таковые категории распределены в различных частях одной статьи. Но по-прежнему нами последовательно проводится мысль о необходимости законодательного определения соответствующих правовых феноменов. На наш взгляд, также отрицательным является опыт неунифицированного отражения ограничений, запретов и обязанностей, адресованных различным видам публичных властных субъектов (например, дублирование положений федерального закона о государственной гражданской службе или же отсутствие таких положений, но наличие бланкетной нормы к таковому закону и пр.).

К числу законов, которые содержат положения, регламентирующие правовой статус, либо связанные с регулированием деятельности полиции, относятся Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [5], федеральные законы от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [12], от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [14], от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [7], от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» [15], от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [10] и некоторые другие законы.

Правовой статус и деятельность полиции урегулированы также постановлениями Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» [16], от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» [17] и др.

Обязательными для исполнения полицией также признаются ведомственные нормативные правовые акты. Это, в частности, инструкции о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы [18], об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации [19] и др.

Вместе с тем, не только принимаемые МВД или Минюстом России ведомственные нормативные правовые акты адресованы деятельности полиции. В соответствии с ч. 2 ст. 30 Закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» [11] по не требующим законодательного регулирования вопросам дознания обязательными для органов дознания признаются указания генерального прокурора РФ. Полиция не названа среди органов дознания. Однако сотрудники полиции являются одновременно сотрудниками органов внутренних дел. Последние же на основании п. 1 ч. 1 ст. 40 Уголовно-процессуального кодекса РФ [6] признаются органами дознания.

С учетом того, что полиция входит в систему правоохранительных органов, компонентами правовой основы ее деятельности являются также законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, которые одновременно адресованы МВД России, ФСБ России и т.д. Здесь же стоит заметить, что правовой основой деятельности полиции являются как фе-

деральные законы, иные нормативные правовые акты, издаваемые на федеральном уровне, так и нормативные правовые акты субъектов России, изданные в пределах их полномочий.

Деятельность полиции также опосредована правовыми актами, регулируемыми взаимодействием органов внутренних дел с правоохранительными органами зарубежных стран и международными организациями. При осуществлении правоприменения полиции здесь надлежит исходить из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права, закрепленные в международных пактах, конвенциях и иных документах [1; 2; 3], и международные договоры Российской Федерации являются в соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ [4] составной частью ее правовой системы [24, с. 68-70], к примеру – международные договоры о взаимной правовой помощи по уголовным делам.

Таким образом, исходя из анализа приведенного нормативного правового материала, представляется очевидным, что деятельность органов внутренних дел очень многообразна. В рамках интересующей нас тематики приведенные нормы целесообразно классифицировать, в первую очередь, по предмету правового регулирования. Здесь названные нормы могут быть материальными и процессуальными. Первыми определяется существо соответствующих отношений, предмет регулирования. Например, материальными нормами трактуется, что понимается под лицензированием; данными нормами зафиксированы принципы лицензирования и др.

Как отмечает В.Д. Сорокин, если нормы материального права отвечают на вопрос, что дозволено, а что запрещено делать, то нормами процессуального права дается ответ на вопрос, какой порядок разрешения соответствующих дел. Помимо этого, В.Д. Сорокиным подчеркнута, что процессуальные нормы характеризуют процедурную сущность [27, с. 113]. И.В. Пановой отмечено, что процессуальные нормы нацелены на обеспечение (реализацию) материальных норм [25, с. 19].

Процессуальными нормами устанавливается последовательность реализации лицензирования, регистрации в деятельности органов внутренних дел, определяется порядок делопроизводства в органах внутренних дел, информационного обмена и др. Правовые нормы, посредством которых осуществляется правовое регулирование деятельности органов внутренних дел, указывают на ограничения, обязанности, запреты, предоставление полномочий, поощрений и др.

В заключение необходимо подчеркнуть, что от совершенствования нормативных правовых предписаний, их эффективной, качественной реализации напрямую зависит не только уровень законности и правопорядка в сфере деятельности публичных властных субъектов [23], но и степень развития социума, в целом, в условиях современных системно-структурных модернизаций.

#### **Литература, источники**

1. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов. М., 2000;
2. Международный пакт о гражданских и политических правах (Принят 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 1831.
4. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 9. Ст. 851.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 08.06.2015 г.) // Российская газета. 2001, 31 декабря; 2015, 10 июня.
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (ред. от 08.06.2015 г.) // Российская газета. 2001, 22 декабря; 2015, 10 июня.
7. Федеральный закон РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ред. от 08.06.2015 г.) // Российская газета. 2004, 31 июля; 2015, 10 июня.

8. Федеральный закон РФ от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 12.02.2015 г.) // Российская газета. 2011, 7 декабря; 2015, 16 февраля.
9. Федеральный закон РФ от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 12.02.2015 г., с изм. от 06.04.2015 г.) // Российская газета. 2011, 8 февраля; 2015, 16 февраля.
10. Федеральный закон РФ от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (ред. от 21.12.2013) // Российская газета. 1995, 18 августа; 2013, 25 декабря.
11. Закон РФ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (ред. от 22.12.2014 г., с изм. от 17.02.2015 г.) // Российская газета. 1992, 18 февраля; 2014, 24 декабря.
12. Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ред. от 22.12.2014 г.) // Российская газета. 2008, 30 декабря; 2014, 24 декабря.
13. Федеральный закон РФ от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 04.11.2014 г., с изм. от 06.04.2015 г.) // Российская газета. – 2011, 21 июля; 2014, 7 ноября.
14. Федеральный закон РФ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (ред. от 12.02.2015 г.) // Российская газета. – 2008, 18 июня; 2015, 16 февраля.
15. Федеральный закон РФ от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» (ред. от 31.12.2014 г.) // Российская газета. 1996, 18 декабря; 2015, 12 января.
16. Постановление Правительства РФ от 11 февраля 2005 г. № 66 «Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 16.02.2013 г.) // Российская газета. 2005, 17 февраля; 2013, 1 марта.
17. Постановление Правительства РФ от 6 декабря 2012 г. № 1259 «Об утверждении Правил профессионального психологического отбора на службу в органы внутренних дел Российской Федерации» (ред. от 06.03.2015 г.) // Российская газета. 2012, 12 декабря; СЗ РФ. 2015. № 11. Ст. 1607.
18. Инструкция о порядке применения Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы // Российская газета. 2005, 6 июля; 2013, 19 декабря.
19. Инструкция об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации // Российская газета. 2014, 17 января; Официальный интернет-портал правовой информации // URL:<http://www.pravo.gov.ru>, 20.05.2015 г.
20. Ежегодный доклад о положении с правами человека в странах мира за 2012 г. // URL:<http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/HR-REPORT-RUSSIA-RUS.pdf> (дата обращения 04.05.2014 г.)
21. Ежегодный доклад о положении с правами человека в странах мира за 2013 г. // URL:<http://photos.state.gov/libraries/russia/231771/PDFs/HRR-RUSSIA-RUS-2013.pdf> (дата обращения 04.05.2014 г.)
22. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012.
23. Костенников М.В. Виды норм административного права в деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2010. № 1.
24. Параносенков П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 5.
25. Панова И.В. Административно-процессуальное право. М., 2003.
26. Попугаев Ю.И. Вопросы административно-правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. № 3.
27. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. М., 2004. 540 с.
28. Энциклопедия юриста // URL: [http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc\\_law/1466/%D0%9E%D0%AB](http://dic.academic.ru/dic.nsf/enc_law/1466/%D0%9E%D0%AB) (дата обращения 04.05.2014 г.).