

ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОЙ ОСНОВЫ И ПРАКТИКИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ В РОССИИ

© 2018 г. Н. С. Нижник^{1,*}, Л. А. Нудненко^{2,**}

¹Санкт-Петербургский государственный университет МВД России

²Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва

*E-mail: n.nishnik@bk.ru, **E-mail: nudnenko@rambler.ru

Поступила в редакцию 29.06.2017 г.

Дан обзор XIV Международной научно-теоретической конференции “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)”, которая прошла в Санкт-Петербургском университете МВД России 27–28 апреля 2017 г. Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в Российской Федерации нашли отражение в большинстве докладов и выступлений на конференции.

Ключевые слова: конференция, нормативная основа и практика деятельности полиции.

В Санкт-Петербургском университете МВД России в 14-й раз состоялось собрание ученых, посвященное актуальным вопросам теории и истории государства и права. В 2016–2018 гг. научно-теоретические конференции посвящены 300-летию полиции России¹.

¹ См.: Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Молодые исследователи — юридической науке: об участии слушателей, курсантов и студентов в Междунар. науч.-теорет. конф. “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)” // Вестник СПбУ МВД России. 2016. № 2(70). С. 214–218; Нижник Н.С., Щепкин С.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Научный форум, посвященный 300-летию российской полиции (О Междунар. науч.-теорет. конф. “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)”). СПбУ МВД России, 28–29 апреля 2016 г. // Там же. С. 218–226; Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А., Карчевская Н.И. Научный форум молодых исследователей, посвященный 300-летию полиции России (часть II) (О Междунар. науч.-теорет. конф. “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)”) // Там же. 2016. № 3(71). С. 210–214; Нижник Н.С., Щепкин С.С., Демидов А.В., Семенова О.В. “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)” (часть II) (О Междунар. науч.-теорет. конф., состоявшейся в Санкт-Петербургском университете МВД России) // Там же. С. 214–222; Нижник Н.С., Нудненко Л.А. Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции) // История государства и права. 2016. № 13. С. 3–9; Их же. Государство и право: современное состояние, перспективы развития // Государство и право. 2017. № 2. С. 111–117; Их же. Становление и развитие полицейской системы современной России // История государства и права. 2017. № 20. С. 54–60.

XIV Международная научно-теоретическая конференция “Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции)” прошла в Санкт-Петербургском университете МВД России 27–28 апреля 2017 г.² К обсуждению научных проблем известными учеными присоединились начинающие исследователи: курсанты, слушатели, студенты, магистранты³. При подготовке конференции оргкомитет получил более 700 заявок для участия: более 300 из них — от ученых, более 400 — от молодых исследователей. В программу научного собрания ученых вошли граждане России, Беларуси, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Молдовы.

Широка география российских участников конференции — представителей 44 российских городов (Архангельска, Астрахани, Балашова, Барнаула, Белгорода, Великого Новгорода, Верхнего Уфалея, Владимира, Волгограда, Вологды, Воронежа, Выборга, Домодедова, Екатеринбургa, Иркутска, Казани, Калининграда, Кирова, Костромы, Краснодарa, Кургана, Курска, Москвы, Нижнего Новгорода, Новороссийска, Новосибирска, Омска, Орехово-Зуево, Орла, Перми, Пскова, Пушкина, Пятигорска, Ростова-на-Дону, Рузы, Рязани, Самары, Санкт-Петербурга, Саратовa, Симферополя, Сургута, Тамбова, Хабаровска, Челябинска). В конференции приняли участие сотрудники 111 образовательных организаций и учреждений, подразделений МВД России, судов, центров юридической помощи, а также религиозные деятели.

В программу конференции были включены 275 ученых (в том числе 65 докторов наук и 150 кандидатов наук).

² См.: Нижник Н.С., Бялт В.С., Демидов А.В., Семенова О.В. Полицейская система России: генезис, эволюция, современное состояние и перспективы развития // Вестник СПбУ МВД России. 2017. № 2(74).

³ См.: Нижник Н.С., Стоцкий А.П., Федоринова Е.А. “Полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков” // Там же.

Обсуждение вопросов конференции осуществлялось в рамках работы 10 секций, на которых выступили с докладами 98 участников конференции.

Доклады и выступления участников научного форума получили отражение в четырех томах материалов конференции, объединивших статьи 258 исследователей⁴ и 247 курсантов, слушателей, студентов и магистрантов⁵, изданных в Санкт-Петербургском университете МВД под редакцией проф. Н.С. Нижник.

В числе основных дискуссионных вопросов конференции становление полицейско-правовой теории и определение ее места в истории учений о праве и государстве; характеристика российской полиции как органа управления внутренними делами государства; ретроспективный анализ организации и деятельности российской полиции; проблемы формирования партнерских взаимоотношений между полицией и гражданским обществом; проблемы формирования правовой культуры и профессиональная подготовка сотрудников полиции; роль общественного мнения в определении эффективности деятельности полиции; международное сотрудничество органов, осуществляющих полицейскую деятельность.

Проблемы совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в Российской Федерации нашли отражение в большинстве докладов и выступлений на конференции.

Ю.Е. Аврутин, профессор кафедры административного права Санкт-Петербургского университета МВД России, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, заслуженный деятель науки РФ, в докладе о моделировании государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России оценил перспективы правового регулирования и институционально-функционального построения полиции.

Ю.Е. Аврутин подчеркнул, что в России сейчас существует множество органов, которые именуются «органы внутренних дел». Может быть, имеет смысл, как это сделано в большинстве стран, иметь только один орган внутренних дел – МВД России? Все иные подчиненные ему территориальные подразделения в этом случае получили бы статус главных управлений (управлений) полиции. В перспективе, по его мнению, целесообразно продумать вопрос о выведении из МВД следственных подразделений с сохранением исторической формы полицейского дознания.

Необходимо преодоление избыточной милитаризации МВД России, множественности специальных званий личного состава. В системе МВД России должны проходить службу сотрудники, имеющие специальное звание полиции; федеральные государственные служащие, которым при необходимости могли бы присваиваться соответствующие

классные чины (ранги), и работники, подпадающие под действие трудового законодательства.

При очевидном недостаточном финансировании системы МВД России в целом и полиции, в частности, она неизбежно обходится налогоплательщикам. Оптимизация численности личного состава должна начинаться с оптимизации организационных структур управления, четкого представления о содержании и организационных формах институциональных преобразований в системе МВД России. В центре и на местах избыточно много управленческих структур; гипертрофировано значение бумажного документооборота, в том числе различных справочных и отчетных документов. До трети аттестованного личного состава полиции непосредственным обеспечением правопорядка не занимается. Необходимо, следовательно, активизировать работы в области организационного проектирования с тем, чтобы научное обоснование предшествовало оргштатным изменениям.

Особого внимания, с точки зрения Ю.Е. Аврутина, требует система подготовки кадров. Сейчас сеть ведомственных учебных заведений высшего образования «съедает» значительную часть финансирования МВД России. И это притом, что выпускники полицейских вузов, в отличие от военных, не получают второго, полицейского, образования; значительная часть выпускников даже не приступает к работе в практических подразделениях или увольняется со службы в течение первых трех лет; уровень специальной подготовки многих выпускников не соответствует современным потребностям органов внутренних дел, поскольку материально-техническая база вузов зачастую не позволяет организовать предметное практическое обучение и обеспечить формирование практических знаний, умений и навыков.

Наблюдается массовый отток наиболее квалифицированных преподавательских кадров, не удовлетворенных уровнем заработной платы и милитаризованностью управления вузом и учебным процессом. А это значит, что ведомственные вузы и их преподавательский состав постепенно утрачивают позиции на рынке оказания образовательных услуг, в области подготовки и государственной аттестации научно-педагогических кадров.

Может быть, предлагает Ю.Е. Аврутин, целесообразно иметь в системе МВД один федеральный вуз (академию или университет), ориентированный на подготовку полицейских специалистов высшего звена, а также сеть учебных заведений (институтов), ориентированных на переподготовку и повышение квалификации сотрудников. На базе этих учебных заведений можно было бы создать сеть объединенных диссертационных советов по всем научным специальностям, в которых заинтересовано министерство. Формирование же органов внутренних дел специалистами младшего и среднего звена для замещения должностей в отраслевых службах и подразделениях – юристов, экономистов, психологов и т.д. – имеет смысл осуществлять за счет выпускников гражданских вузов.

В.В. Бачила, начальник Академии МВД Республики Беларусь, генерал-майор милиции, канд. юрид. наук, доц., вступив в полемику с Ю.Е. Аврутиным, охарактеризовал полицию Беларуси как полифункциональный орган и подчеркнул сложность определения в современных условиях факторов, которые оказывают реальное воздействие на деятельность

⁴ См.: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы XIV Междунар. науч.-теорет. конф. Санкт-Петербург, 27–28 апреля 2017 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. СПб., 2017.

⁵ См.: Государство и право: эволюция, современное состояние, перспективы развития (навстречу 300-летию российской полиции): материалы Междунар. науч.-теорет. конф. молодых исследователей. Санкт-Петербург, 28 апреля 2017 г. / под ред. Н.С. Нижник: в 2 т. СПб., 2017.

органов МВД и перспективы модернизации полицейской системы. Модернизацию системы МВД Беларуси, считает В.В. Бачила, можно рассматривать как поиск и реализацию мер экономического, юридического, организационного, воспитательного характера, способствующих адаптации деятельности всех структурных подразделений ведомства и их должностных лиц к реалиям общественно-политического развития страны.

Важной характеристикой деятельности правоохранительных органов в целом и полиции, в частности, участники конференции сочли принципы их организации и функционирования.

И.Л. Честнов, профессор кафедры теории и истории государства и права Санкт-Петербургского юридического института (филиала) Академии Генеральной прокуратуры РФ, д-р юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ, сосредоточил внимание на принципе законности как важнейшем принципе деятельности полиции. Главная проблема, которая возникает при реализации принципов законности, полагает И.Л. Честнов, — это возможный (а может быть, и неизбежный) конфликт не критически (догматически) воспринимаемого законодательства и фактического правового поведения. Очевидно, что не любой нормативный правовой акт может быть назван правовым с социолого-правовой точки зрения, не любой закон действительно (в гегелевском смысле) образует содержание правопорядка. Многие нормативные акты, к сожалению, не являются правовыми, когда, например, не принимаются населением, не обеспечены финансовыми возможностями, противоречат логике функционирования общества (или истории) и т.д. Все это говорит о том, что режим законности необходимо рассматривать более широко, чем это делается сегодня в нашей теории права, и включать прежде всего критику самого законодательства. Режим законности образуют следующие моменты, они же стадии: 1) выявление предпосылок нормы права; 2) их фиксация (выражение) в соответствующей форме права; 3) реализация в правопорядке. В таком смысле режим законности включает требование точного и неуклонного соблюдения правовых требований (реализация права в правопорядке), но предполагает, что нормативные правовые акты (и другие формы права) соответствуют (должны соответствовать) потребностям общества в нормативном правовом регулировании.

Концепция режима законности (и соответствующая реальность), подчеркнул И.Л. Честнов, является достаточно универсальной, объединяющей источник права (процесс правообразования), форму внешнего выражения права и ее реализацию в правопорядке. Режим законности обуславливается состоянием общества, в том числе противоречивостью отношения между объективными потребностями в правовом регулировании и ее выражением в законотворческой функции государства. Между “живым правом” и “правом в книгах” всегда неизбежны коллизии. Для того чтобы свести их по возможности к минимуму, законотворческая государственная деятельность должна шире привлекать научную экспертизу, призванную выявлять объективные потребности в нормативно-правовом регулировании.

Принцип законности в деятельности полиции стал предметом специального исследования **Л.А. Нудненко, профессора кафедры правового обеспечения государственной и муниципальной службы Российской академии народного хозяйства**

и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС) (Москва), д-ра юрид. наук, проф., почетного работника высшей профессиональной школы, и Л.А. Тхабисимовой, заместителя директора по научной работе Юридического института Пятигорского государственного университета, д-ра юрид. наук, проф., которые отметили, что нормативно закрепленные требования к деятельности полиции соблюдаются не всегда и в работе сотрудников полиции имеют место отдельные нарушения норм законодательства. Существует объективная необходимость повышения требований к сотрудникам полиции в направлении соблюдения принципа законности в их деятельности.

Характеризуя принцип открытости в деятельности полиции, Л.А. Тхабисимова обратила внимание на то, что его правовое закрепление обусловлено рядом обстоятельств. Во-первых, основной задачей деятельности полиции является защита конституционных прав и свобод личности, общественных объединений и политических партий, составляющих гражданское общество. Во-вторых, необходимостью контроля со стороны гражданского общества за деятельностью полиции в условиях формирования правового государства. Общественное мнение должно составлять один из основных критериев официальной оценки деятельности полиции, определяемых федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Е.Ю. Киреева, декан факультета управления персоналом государственной службы РАНХиГС (Москва), д-р юрид. наук, проф., рассматривая роль полиции в защите прав и свобод человека, подчеркнула, что эта цель пронизывает содержание основных принципов деятельности полиции, в числе которых: соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. На первом месте среди перечисленных принципов деятельности полиции стоит принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, которому подчинены все остальные принципы деятельности полиции.

В.Г. Зарубин, профессор кафедры социального управления Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена (Санкт-Петербург), д-р соц. наук, проф., и А.А. Семёнова, доцент той же кафедры, канд. соц. наук, сосредоточили внимание на социологических аспектах противодействия коррупции в полиции России. В современном обществе полиция — часть “системы поддержания образцов” (Т. Парсонс), которая выполняет ряд важных социальных функций (обеспечение законности, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и др.). Однако, по их мнению, современная полиция зачастую не справляется с этими функциями, выступая фактором дестабилизации общества. Двойственность положения органов внутренних дел определяется, с одной стороны, тем, что полиция является одним из ключевых силовых институтов общества, с другой — несоблюдение правовых норм стражами порядка разрушает верховенство закона и правосознание граждан, что в конечном счете угрожает общественной безопасности государства. Неудивительно, что сложился низкий уровень доверия к этому важному силовому институту со стороны населения.

Основными мерами по профилактике и противодействию коррупции авторы считают: развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции; развитие антикоррупционного законодательства; создание привлекательных условий поступления на службу в органы внутренних дел (такие социальные меры, как достойная заработная плата, социальные гарантии и льготы, качественное медицинское обслуживание, дополнительное образование и повышение квалификации, гарантированный карьерный рост, высокое пенсионное обеспечение, будут направлены на развитие престижности и стабильности службы в полиции); эффективно действующие внутриведомственный и внешний центры организации антикоррупционного контроля за деятельностью полиции. Для искоренения коррупции необходим комплексный подход, включающий институциональные, политико-культурные и социально-экономические изменения.

Е.В. Грибанов, доцент кафедры уголовного права и криминологии Краснодарского университета МВД России, канд. юрид. наук, доц., обратил внимание на то, что правоохранительная деятельность полиции в настоящее время может быть представлена в качестве двух взаимосвязанных компонентов. Первый из них образует традиционную форму полицейской деятельности, содержанием которой выступает репрессия, реализуемая в форме привлечения виновных лиц к административной и уголовной ответственности. Второй компонент представлен в полицейской практике профилактической составляющей, которая реализуется, как правило, на этапе, предшествующем правонарушающему поведению.

Индикаторами качества репрессивной деятельности полиции могут быть: рецидив правонарушений, соотношение зарегистрированных и латентных преступлений, раскрываемость преступлений, ущерб от правонарушений. На сегодняшний день доля рецидивной преступности в структуре зарегистрированной преступности составляет около половины, а рецидив административных правонарушений превосходит все возможные пределы. За каждым вторым случаем применения полицией уголовной репрессии следует совершение рецидивного преступления с существенно возросшей общественной опасностью.

Что касается латентной составляющей: по данным специальных криминологических исследований, число латентных преступлений, оставшихся без внимания правоохранительной системы, превышает количество зарегистрированных от четырех до 60 и более раз. Говорить об уровне латентности административных правонарушений вообще не приходится.

Уровень раскрываемости преступлений в деятельности полиции с трудом балансирует на грани 50%. Из числа преступлений, зафиксированных полицией, без должного реагирования остается их половина. Реальная же “пропускная способность” полиции ограничивается возможностью относительно эффективного реагирования не более чем на 1 млн преступлений в год. Ущерб только от зарегистрированных преступлений по-прежнему, несмотря на снижение соответствующих показателей в последние годы, остается на высоком уровне. По данным за 2016 г., материальный ущерб только от зарегистрированных преступлений составил

562 628 749 тыс. руб., от преступных посягательств погибли и получили увечья 29 186 и 44 899 человек соответственно.

Современная полицейская практика, считает Е.В. Грибанов, все более дистанцируется от профилактической деятельности. Это обусловлено комплексом как объективных, так и субъективных причин. Объективные причины вызваны отсутствием обоснованных критериев оценки эффективности мер профилактики и контроля правонарушений, профессиональной деятельности полицейских, ее осуществляющих; отставленным во времени положительным эффектом, нормативной и организационной неопределенностью форм и методов профилактической работы, проблемами кадрового и ресурсного обеспечения профилактической деятельности. Субъективные причины лежат в плоскости излишнего консерватизма и инертности полицейской системы, не допускающей изменений устоявшихся стереотипов организации и оценки деятельности.

Е.В. Стебенева, доцент кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. юрид. наук, развивая идею законности в деятельности полиции, отметила, что, как показывает анализ статистических данных за 2010–2016 гг., на протяжении последних лет отмечается неуклонный рост нарушений служебной дисциплины сотрудниками органов внутренних дел. Наблюдается восходящая тенденция по количеству сотрудников, в отношении которых возбуждены уголовные дела за совершение различных видов преступлений. Большая часть совершенных преступлений – должностные. Преобладающее большинство среди должностных преступлений – взяточничество, злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий и др. Среди общеуголовных преступлений наиболее распространены те, что связаны с незаконным оборотом наркотических средств и их аналогов.

Л.В. Карнаушенко, начальник кафедры теории и истории государства и права Краснодарского университета МВД России, д-р ист. наук, проф., обратил внимание на опасность ситуации, когда государство самоустраняется от решения проблем в сфере распространения массовой информации в Интернете. В таком случае у антисоциальных коммуникаторов возникает ощущение вседозволенности, иллюзорного превосходства над государством, его правовой системой. Спорной является и стратегия “перекладывания” основной ответственности на провайдеров, наделяя их определенными “полицейскими полномочиями” в Интернете по отношению к рядовым пользователям социальных сетей. Здесь существуют весьма серьезные риски ухудшения условия ведения интернет-бизнеса, снижения внимания к данной сфере со стороны инвесторов. Оптимальный вариант – стратегия “мягкой силы”, которая предполагает точечный научный анализ активности антисоциальных элементов в Интернете, с доминированием профилактических мероприятий над карательными. К сожалению, в настоящее время в сферу внимания полиции зачастую попадают молодые люди, впервые нарушившие закон. Применение к такой категории правонарушителей наименее строгого наказания служит гарантией их исправления и успешной последующей интеграции в общество, а не в криминальные структуры профессиональных преступников.

В современных условиях, по мнению Л.В. Карнаушенко, особенно опасными становятся социальные акторы, организующие и направляющие процессы массовой

коммуникации. Новая технико-технологическая среда обладает значительным потенциалом влияния на сознание массовой аудитории посредством использования аудиовизуального сигнала, эффектов информационной перегрузки, аддикции и т.п. Современные условия постиндустриального общества позволяют исследователям рассуждать о феномене электронного государства, представляющего собой ответ на информационные вызовы постиндустриального развития. Поэтапный переход от традиционного государства к электронному должен сопровождаться формированием достаточно широкого по охвату информационных и иных общественных отношений законодательного и другого нормативно-правового обеспечения, основанного на приоритете прав и свобод человека и гражданина.

С точки зрения Л.В. Карнаушенко, особое внимание необходимо уделять повышению уровня теоретической подготовки сотрудников правоохранительных органов, так как объекты и субъекты правонарушений в сфере информационно-компьютерных технологий нередко требуют специализированного, научного уровня познания. Следует исключить ситуацию, когда уровень квалификации, профессионализма сотрудников правоохранительных органов уступает уровню правонарушителей. В этом случае технико-технологическое превосходство государства над криминалитетом будет нивелировано.

Р.С. Галиев, старший преподаватель кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России, канд. юрид. наук, обратил внимание на соотношение ограничения публичных высказываний сотрудников полиции в контексте практики Европейского Суда по правам человека.

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» и конкретизирующими положениями Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» на сотрудников полиции налагается запрет, не допускающий публичные высказывания, суждения и оценки, в том числе в СМИ, в отношении деятельности государственных органов, их руководителей, включая решения вышестоящего государственного органа.

Правовая позиция ЕСПЧ допускает публичные выступления государственными служащими. При этом необходимо учитывать непосредственную связь госслужащего с государством, которая требует от него проявления определенной сдержанности и лояльности при выполнении служебных обязанностей и соблюдении им (отличных от предъявляемых к другим гражданам) правил при публичном выступлении по вопросам, представляющим общественный интерес, в том числе по вопросам нарушений со стороны государственных органов или должностных лиц, в случае, когда не имеется возможности реагирования на эти нарушения внутри самой системы государственной власти. Публичное выступление в таком случае должно быть аргументированным, достоверным и учитывающим последствия предания гласности определенной информации.

Правовые позиции ЕСПЧ, по мнению Р.С. Галиева, должны учитываться при применении законодательства Российской Федерации. В частности, содержание прав и свобод, предусмотренных российским законодательством, должно определяться с учетом содержания аналогичных прав и свобод, раскрываемого Европейским Судом при применении

Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г.

О.В. Плешакова, начальник отдела правового контроля Правового управления ГУ МВД России по Волгоградской области, посвятила свое исследование современным методам предотвращения противоправных посягательств на сотрудников органов внутренних дел при исполнении ими служебных обязанностей. Она подчеркнула, что коррупция, отсутствие работы, несоответствие минимальной оплаты труда прожиточному минимуму, увеличение налоговой нагрузки на население, высокие банковские проценты, постоянно увеличивающиеся тарифы жилищно-коммунальных служб и многие другие негативные явления значительно ограничивают возможности благонамеренного человека, делая экономически выгодной противоправную деятельность. Социальная несправедливость, порождаемая недуманными решениями представителей публичной власти, подрывает доверие к государству как главному источнику безопасности и справедливости, низводя его роль к исключительно экономическим функциям собирания налогов и распределения бюджета. Подобное отношение к государственной власти незамедлительно сказывается на ее представителях, в первую очередь на самой многочисленной ее части — сотрудниках органов внутренних дел.

Уголовное законодательство предусматривает ряд статей, направленных на защиту сотрудников органов внутренних дел от посягательств на их жизнь и здоровье в связи с выполнением служебных обязанностей, однако главной задачей правовой охраны сотрудника полиции является предотвращение таких посягательств. С этой целью во многих странах, в том числе и в Беларуси, введена возможность для сотрудников правоохранительных органов носить нагрудные портативные видеокамеры, фиксирующие их действия в течение всего рабочего дня. Введение в повседневную деятельность американского полицейского подобного технологического новшества было обусловлено резонансными смертельными случаями столкновения с правоохранителями США, что создавало серьезные предпосылки для кризиса легитимности их деятельности. Офицеры полиции при общении с гражданами были обязаны говорить, что ведется непрерывная видеозапись общения, так создается «эффект наблюдателя», присутствия объективного и независимого свидетеля конфликта с непрекращаемым лимитом доверия со стороны как полицейского, так и правонарушителя или заявителя.

В Российской Федерации в качестве эксперимента несколько сотен нагрудных видеокамер-регистраторов «Дозор-77» проходили апробацию в подразделениях МВД столицы и подмосковных городах (Одинцово, Королеве, Люберцах и Пушкино), а также в Санкт-Петербурге, Мурманске, Краснодаре, Казани, Твери, Тюмени, Уфе, Саранске. Тотальное оснащение персональными регистраторами пока коснется только инспекторов ГИБДД и намечено на 2017 г. Распространение обязанности ношения нагрудных видеокамер на всех сотрудников органов внутренних дел, входящих в группу риска при охране общественного порядка и выполнении специальных и оперативных мероприятий, полагает О.В. Плешакова, позволит существенно снизить количество посягательств на жизнь и здоровье полицейских, а в случае осуществления таких посягательств оградить сотрудника от необоснованных обвинений и выступить убедительным доказательством по уголовному делу.

О.П. Виноградова, старший преподаватель кафедры криминалистики Уральского юридического института МВД России, канд. юрид. наук, сосредоточила свой исследовательский интерес на использовании специальных знаний при расследовании тяжких преступлений против личности.

К сведущим лицам, специальные знания которых активно используются при расследовании серийных преступлений, относятся не только судебные эксперты, но и специалисты (ст. 58 УПК РФ). Так, приказ Председателя Следственного комитета России от 11 августа 2011 г. № 130 обязывает использовать при расследовании серийных преступлений помощь специалистов-психологов (психиатров) для составления психологического портрета. Разработана методика составления психологического портрета (профиля) преступника, которая в общем виде включает в себя следующие этапы: обстоятельное изучение и анализ сущности и характера преступления и типов лиц (в соответствии с психолого-психиатрической типологией), совершивших подобные преступления в прошлом; детальный анализ места совершения расследуемого преступления; углубленное изучение занятий, увлечений, характера жертвы; формирование возможных факторов, мотивирующих заподозренных лиц; описание преступника (на основе внешних поведенческих проявлений его психологической сущности).

Психологический портрет содержит общую характеристику личности и данные о преобладающей мотивации поведения; о его привычках, склонностях, возрасте, районе проживания, месте работы, службы, учебы, об уровне образованности и профессиональной деятельности, о родительской семье, семейном положении и наличии детей, наличии в прошлом судимости, психической патологии, о типе внешности, телосложении и др.

Сведения о нахождении предполагаемого преступника в месте совершения преступления или сокрытия трупа жертвы либо о его алиби можно получить при анализе подготовленных специалистами сведений о так называемых биллинговых соединениях, а также тарификациях соединений средств мобильной связи. Важная информация о телефонных соединениях подозреваемого (заподозренного) лица, фотоснимках, sms-сообщениях, контактных телефонах устанавливается при исследовании его гаджета на специальном приборном оборудовании (например, с помощью устройства “UFED”). Особое значение такая информация приобретает, если преступления совершались группой лиц: полученные сведения могут подтвердить факты их знакомства или выезда из какого-либо населенного пункта, позволяют судить об устойчивости и предпочтении связей и т.д.

Иногда специальные знания сведущих лиц используются довольно нестандартно. Например, данные, полученные у специалистов-биоритмологов, позволяют прогнозировать характерное для преступника время нападения (например, по лунной фазе – в новолуние, полнолуние), время, когда целесообразно подвергнуть подозреваемого дополнительному допросу (так как в определенные моменты человек в меньшей степени контролирует свою речь, поведение, что может привести к проговорам).

Для выявления серийных преступлений и обнаружения лица, их совершившего, активно используются соответствующие базы криминалистических и иных учетов

правоохранительных органов. Особую роль при этом играет реализация положений Федерального закона “О государственной геномной регистрации в Российской Федерации”, закрепляющего требования о постановке на учет генотипов лиц, осужденных за совершение тяжких и особо тяжких преступлений против личности, а также преступлений против половой неприкосновенности, неустановленных лиц, оставивших биологические следы на месте происшествия, и трупов неустановленных лиц.

В Следственном комитете России производится учет генотипов без вести пропавших лиц в дополнение к генотипам лиц, обозначенных в упомянутом Федеральном законе. Решение указанных задач обеспечивается формированием, ведением и использованием в следственных управлениях субъектов Федерации дактилоскопической следотеки. Программистами НИИ МВД России разработана автоматизированная информационно-поисковая система (АИПС) “Монстр”, предназначенная для анализа информации о серийных убийствах и использования ее при построении поисковых портретов неизвестных преступников. С 1994 г. действуют созданные в ГИЦ Главного управления уголовного розыска и НИИ МВД России автоматизированные системы “Насилие” и “Досье” Федерального банка криминальной информации, предназначенные для сбора и первичного анализа поисковых сведений о преступниках. Таким образом, обеспечение безопасности граждан, защита их жизни и здоровья от преступных посягательств требуют решительного улучшения качества деятельности органов внутренних дел Российской Федерации.

Проблема противодействия торговле людьми посредством формирования нормативной базы стала предметом исследования **А.Ю. Сагайдак**, заместителя начальника кафедры криминологии Санкт-Петербургского университета МВД России, канд. пед. наук, и **Н.А. Корсиковой**, доцента той же кафедры, канд. юрид. наук. На основе анализа законодательства ими был сделан вывод: в России пока еще отсутствует четкая законодательная основа в отношении противодействия торговле людьми.

В.В. Лебедь, старший научный сотрудник сектора гражданского права, гражданского и арбитражного процесса Института государства и права РАН, канд. юрид. наук, обратила внимание на возможности реализации свободы творчества в условиях административного контроля государства. В юридической литературе отмечают отличительную особенность полнейших государств – административный контроль свобод, в том числе свободы развития личности индивида, включая его творческую самореализацию. Так может ли функция администрирования государства распространяться на ту естественную форму проявления человеческой личности – его творческую деятельность, которая была с момента его появления в период его догосударственного существования? В.В. Лебедь проанализировала законодательство различных государств, которые стали проводниками “новых” цивилистических кодификаций, в первую очередь Франции. Не все результаты интеллектуальной деятельности человека, с ее точки зрения, приносят практическую пользу, и это вызвало к жизни иную систему субъективных прав, нежели вещных. В частности, французскими исследователями была разработана дуалистическая теория авторского права, которую не следует отождествлять с “культурным либерализмом” Нидерландов, который граничит с пренебрежением нравственных основ жизни общества, непониманием

необходимости сохранения между творческими устремлениями личности и ее самосохранением. Докладчик одобрил государственную попытку кодификации правовых норм об интеллектуальных отношениях (речь идет о Кодексе интеллектуальной собственности Франции), закрепления личных прав и их увязывание с возможностью извлечения прибыли от объектов, цель создания которых не всегда является коммерческой.

Полицию как субъект обеспечения экономической безопасности в сфере реализации государственных программ в Российской Федерации охарактеризовала **И.Е. Понкратова, заместитель начальника 1 отдела (организации оперативно-служебной деятельности) Управления экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области**. Подразделение экономической безопасности органов внутренних дел – важный элемент механизма обеспечения безопасности от противоправных посягательств в сфере реализации государственной политики распределения бюджетных средств посредством осуществления комплекса мероприятий в рамках государственных программ.

В 2011 г. были утверждены две государственные программы – “Доступная среда” и “Информационное общество”. В 2012–2013 гг. разработаны и утверждены еще 37 государственных программ. На современном этапе действуют 44 государственные программы, сгруппированные в пять программных блоков. Финансирование мероприятий, выполняемых в рамках государственных программ, осуществляется в основном за счет средств государственного бюджета, притом бюджетная политика государства в настоящее время построена так, что приоритетом расходования бюджетных средств является обеспечение целей, предусмотренных программными блоками. Таким образом, порядка 70% расходной части бюджета Российской Федерации направлено на обеспечение государственных программ.

Среди государственных программ предусмотрены проекты, направленные на создание имиджа России на международной арене и привлечение источников внешнего финансирования.

Одно из наиболее значимых событий, проведение которого планируется на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, – Чемпионат мира по футболу. В Санкт-Петербурге подготовка к проведению спортивных мероприятий Кубка конфедераций 2017 г. и Чемпионата мира 2018 г. осуществляется в рамках подпрограммы “Подготовка и проведение Чемпионата мира по футболу ФИФА 2018 года и Кубка конфедераций ФИФА 2017 года в Российской Федерации”. В рамках подпрограммы запланировано строительство и реконструкция (ремонт) 96 объектов, из них: за счет бюджетных денежных средств – 54, из внебюджетных источников – 42. На всю программу запланировано выделение 87 181 040 000 руб. На данный момент в виде оплаченных и выполненных работ и авансов профинансировано порядка 72%.

Основным объектом является строительство футбольного стадиона, которое осуществляется за счет бюджета Санкт-Петербурга. 29 декабря 2016 г. службой государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга выдано разрешение на ввод указанного объекта в эксплуатацию. При этом необходимо отметить, что в настоящее время

не все системы безопасности, непосредственно влияющие на работоспособность стадиона, введены в действие.

В связи со строительством данного объекта имели место резонансные события. Так, в ноябре 2016 г. Главным следственным управлением Следственного комитета РФ по городу Санкт-Петербургу предъявлено обвинение бывшему вице-губернатору Санкт-Петербурга М. Оганесяну в совершении преступления, предусмотренного ч. 4 ст. 159 УК РФ. В ходе слаженного межведомственного взаимодействия регионального УФСБ и УЭБиПК был установлен факт хищения в 2014 г. денежных средств в сумме более 50 млн руб. при заключении генеральным подрядчиком ЗАО «ИК “Транстрой”» с акционерным обществом “ТДМ” договора по поставке видеотабло футбольного стадиона. По версии следствия, Оганесян, осуществляя курирование строительства стадиона на Крестовском острове, обеспечил незаконное привлечение акционерного общества “ТДМ” в качестве субподрядчика. В дальнейшем он организовал перечисление в пользу данного акционерного общества аванса в сумме более 50 млн 480 тыс. руб., которые в последующем были похищены.

Иным объектом программы является строительство восьми тренировочных площадок. За счет бюджетных средств города Санкт-Петербурга осуществляется строительство пяти площадок.

Другое направление программы – ремонт и реконструкция объектов гостиничного комплекса. Всего при проведении спортивных мероприятий будет задействовано 78 гостиниц, финансирование работ на которых будет осуществляться за счет внебюджетных средств. Из бюджетных средств осуществляется финансирование таких объектов, как фан-зоны болельщиков (но, поскольку их местонахождение на сегодняшний день не определено, бюджетные средства до настоящего времени не выделялись), транспортное обеспечение (в рамках исполнения программы запланировано строительство и реконструкция (ремонт) 12 объектов транспортной инфраструктуры), объекты инфраструктуры здравоохранения.

Результаты деятельности подразделений УЭБиПК ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области выразились в пресечении, а также документировании преступлений, связанных с хищением бюджетных денежных средств, выделенных на финансирование мероприятий по указанной программе. Итогом документирования стало возбуждение уголовных дел и вынесение обвинительных приговоров суда. В настоящий момент установленный причиненный материальный ущерб по двум уголовным делам составляет порядка 425 млн руб.

В рамках сопровождения возбужденных уголовных дел проводится комплекс мероприятий совместно с сотрудниками УФСБ по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области. С целью контроля выделяемых на объекты инфраструктуры бюджетных денежных средств и контроля качества материалов, оборудования также осуществляется взаимодействие с Контрольно-счетной палатой города Санкт-Петербурга, Северо-Западным управлением Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Комитетом по строительству города Санкт-Петербурга.

Роль подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции в реализации государственных

программ, полагает И.Е. Понкратова, очевидна. Используя весь потенциал средств и методов оперативно-розыскной деятельности, указанные подразделения эффективно противостоят преступным посягательствам на бюджетные средства, выделяемые на реализацию указанных программ.

При подведении итогов работы конференции на заключительном пленарном заседании участники отметили, что

поставленные для обсуждения вопросы получили разностороннее освещение. Работа конференции оценена как плодотворная и способствующая приращению научных знаний о полицейской системе России, сущности и специфике осуществления полицейской деятельности, о перспективах совершенствования нормативной основы и практики деятельности полиции в Российской Федерации.

PROBLEMS OF IMPROVING REGULATORY FRAMEWORK AND PRACTICES OF POLICE ACTIVITIES IN RUSSIA

© 2018 N. S. Nizhnik^{1,*}, L. A. Nudnenko^{2,**}

¹*Saint-Petersburg state the University of MIA of Russia*

²*Russian Academy of national economy and public administration
the President of the Russian Federation, Moscow*

**E-mail: n.nishnik@bk.ru, **E-mail: nudnenko@rambler.ru*

Received 29.06.2017

An overview of the XIV International scientific-theoretical conference “State and law: evolution, current state, prospects of development (Towards the 300th anniversary of the Russian police)”, which was held in Saint-Petersburg University of MIA of Russia on April 27–28, 2017 problems of improving the legal basis and the practice of police activities in the Russian Federation was reflected in most reports and speeches at the conference.

Key words: conference, legal basis and the practice of police activities.