

А. В. Равнюшкин, П. Н. Левин, А. А. Гайдуков

О ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ И ЗАКОННЫХ ИНТЕРЕСОВ ГРАЖДАН В СФЕРЕ СЕМЕЙНО-БЫТОВЫХ ОТНОШЕНИЙ

A. V. Ravnyushkin, P. N. Levin, A. A. Gaidukov

ON LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF THE ACTIVITIES OF POLICE ON PROTECTING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CITIZENS IN THE SPHERE OF FAMILY RELATIONS

В статье рассматриваются и анализируются проблемы правового, организационного и методического характера предупреждения и пресечения полицией правонарушений, допускаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Отмечается, что административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений отличается сложностью, многоаспектностью: от определения статуса лиц, состоящих на профилактическом учете как допускающие правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, до деятельности полиции по их привлечению к административной ответственности за совершение правонарушений в указанной сфере.

Указывая на целый ряд проблем в указанном регулировании, авторы полагают, что в административно-правовом регулировании данного вида отношений существует правовая коллизия, выражающаяся в формулировании диспозиции статей законов 18 субъектов Российской Федерации, установивших административную ответственность за нарушение прав граждан в сфере семейно-бытовых отношений («семейно-бытовое дебошничество») без детального учета положений правовых норм отечественного законодательства и применения научных знаний и подходов.

Ключевые слова: правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, семейно-бытовое дебошничество, полиция, правовая коллизия в административно-правовом регулировании.

The article discusses and analyzes the problems of legal, organizational, and methodical nature of prevention and suppression of police offences committed in the sphere of family relations. It is noted that the administrative and legal regulation of police for the prevention and suppression of offences in the sphere of family relations is of complex multi-dimensional character: from the definition of the status of the persons registered with prevention authorities as allowing offences in the sphere of family relations to police activity in bringing to administrative responsibility for violations in this area.

Pointing to a number of problems in the specified regulation the authors believe that in the administrative and legal regulation of this type of relationship there is a legal conflict expressed in formulating the disposition of provisions of the articles of the laws of 18 constituent units of the Russian Federation establishing administrative liability for violation of the rights of citizens in the sphere of domestic relations («family and household debauchery») without detailed consideration of provisions of statutory acts of the Russian legislation and the application of scientific knowledge and approaches.

Keywords: offences in the sphere of family relations, family and household debauchery, police, legal conflict in the legal and administrative regulation.





Семья является одним из основных социальных институтов современного общества. В соответствии со «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» [13] повышение качества жизни российских граждан путем гарантирования личной безопасности, а также высоких стандартов жизнеобеспечения является приоритетом устойчивого развития семьи, общества и государства. Одними из препятствий для реализации политики по повышению качества жизни являются факты насилия и совершение других противоправных действий в отношении членов семьи и других совместно проживающих лиц. По данным МВД России, на профилактических учетах полиции в настоящее время состоят свыше 2,8 млн граждан. Среди них 216 тыс. лиц допускают правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений [11].

Выступая на расширенном заседании коллегии МВД России 21 марта 2014 г., В. А. Колокольцев отметил, что приоритетным направлением деятельности полиции является обеспечение безопасности граждан, защита их прав и законных интересов, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений [6].

По данным МВД России в 2014 году в стране было совершено 2 190 578 преступлений на бытовой почве, из них 11 727 убийств и 32 899 случаев умышленного причинения тяжкого вреда здоровью.

Принятая Правительством Российской Федерации государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» предполагает за счет эффективной деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений обеспечить снижение к 2020 году доли преступлений, совершенных на бытовой почве [12].

Результаты проведенного социологического опроса более 300 руководителей органов внутренних дел (ОВД) различных регионов РФ также показывают, что имеются трудности и в правоприменительной деятельности подчиненных им сотрудников полиции при проверке сообщений о семейно-бытовых конфликтах. На это указали более 79% респондентов, а среди них 77% указали на недостаточную правовую урегулированность данной сферы общественных отношений.

Более других предупредительную работу в жилом секторе осуществляет участковый уполномоченный полиции (далее — УУП), на которого выпадает самая высокая нагрузка. Именно он в полиции является

основным субъектом предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В соответствии с п. 63.3 Наставления по организации деятельности участковых уполномоченных полиции (далее — Наставление) он обязан осуществлять индивидуальную профилактическую работу с гражданами, совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих. Пункт 65 указанного Наставления определяет основания для постановки таких граждан на учет, проживающих на административном участке: решение начальника территориального органа МВД России при поступлении от участкового уполномоченного полиции рапорта о необходимости постановки гражданина на профилактический учет, согласованного с начальником отдела (отделения) участковых уполномоченных полиции. Определен и срок нахождения граждан, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих, на профилактическом учете — один год [2].

Вместе с тем, по нашему мнению, основания постановки на учет, указанные в Наставлении, носят не столько правовой, а сколько сугубо ведомственный характер, и направлены на формирование банка данных таких граждан и их учет. До сегодняшнего дня не создана в полной мере соответствующая правовая база, определяющая деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. До настоящего времени в Российской Федерации не принят закон о профилактике бытового насилия, который имеется в большинстве стран мира.

Таким образом, существует ряд проблем правового характера:

1) нормативно не закреплены правовые основания профилактической работы с гражданами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, как с категорией, подлежащей ограничению прав и свобод, не только участкового уполномоченного полиции, но и полиции в целом;

2) не определен правовой статус лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, как объекта профилактики. Формально не определены ни объем юридических прав и обязанностей, ни правовая ответственность как объектов профилактики, так и субъектов. Такие категории граждан, состоящие на профилактическом учете у

участкового уполномоченного полиции, как условно осужденные; попавшие под административный надзор; освобожденные из мест лишения свободы и имеющие непогашенную или неснятую судимость за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений и другие;

3) отсутствует правовая регламентация признаков правонарушений, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. В законах 18 субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях содержание норм, устанавливающих административную ответственность за семейно-бытовое дебошество, существенно отличается друг от друга. Проведение сравнительного анализа данных норм вызывает определенные сложности, поскольку в них содержатся такие выражения как «устраивание беспорядка», «скандал», «ссора», «буйство», свойства которых в юридической науке не являлись предметом исследований и отсутствует их юридическое закрепление. Такие выражения содержатся в законах 6 регионов (в республиках Алтай, Бурятия, Мордовия, Чувашская Республика, в Ивановской и Пензенской областях [7—10]).

Сюда же относится и выражение «рукоприкладство» (Республика Башкортостан [1]). В этих случаях трудно определить, что может содержать под собой «ссора» — если конфликт, то какой, связан ли он с причинением насилия или нет, либо это всего лишь словесная перепалка? В каких из этих случаев лицо может быть подвергнуто административной ответственности? Такие вопросы могут быть отнесены и к остальным выражениям. В связи с этим имеются сложности как в понимании сущности данных выражений, так и определения объектов данных правонарушений.

Кроме того, в большинстве случаев в законах субъектов Российской Федерации не указывается, что нарушение прав в сфере семейно-бытовых отношений происходит на фоне развития семейно-бытового конфликта. Полагаем, что нарушение прав в сфере семейно-бытовых отношений происходит именно в ходе семейно-бытового конфликта, когда виновное лицо совершает в отношении члена семьи, других совместно проживающих лиц противоправные умышленные действия в виде угроз применения насилия, не опасного для жизни и здоровья, повреждения или уничтожения имущества, грубого принуждения к чему-либо, нецензурной брани, нарушения покоя и тишины.

Согласно ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» сотрудники полиции наделены юридическими полномочиями составлять протоколы и выносить постановления по делам об административных правонарушениях, предусмотренных региональным законодательством только относительно к сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Сравнительный анализ административно-правовых норм, содержащихся в законах большинства из указанных субъектов Российской Федерации, показал, что региональный законодатель в качестве объекта правонарушений, предусматривающих административную ответственность за «семейно-бытовое дебошество», указал общественный порядок, хотя таковым являются права граждан, их спокойствие и здоровье в сфере семейно-бытовых отношений. Отсюда следует, что фактически подменен один объект административно-правовой охраны на другой и тем самым расширены границы административной юрисдикции полиции.

Таким образом, полагаем, что в административно-правовом регулировании данного вида отношений существует правовая коллизия, выражающаяся в формулировании диспозиции статей законов 18 субъектов Российской Федерации, установивших административную ответственность за нарушение прав граждан в сфере семейно-бытовых отношений («семейно-бытовое дебошество»), без детального учета положений правовых норм отечественного законодательства и применения научных знаний и подходов.

Эти обозначенные проблемы, в свою очередь, являются причиной существования проблем другого характера — организационного и методического:

1) отсутствует даже относительно формальная регламентация организации деятельности участкового уполномоченного полиции в указанной сфере деятельности;

2) отсутствие необходимого количества методических материалов, содержащих практически рекомендации для сотрудников полиции по вопросам предупреждения и пресечения правонарушений, допускаемых в сфере семейно-бытовых отношений.

Все указанные проблемы только затрудняют соответствующую работу участковых уполномоченных полиции. В связи с этим полагаем, что в целях повышения эффективности деятельности полиции по предупреждению правонарушений в сфе-





ре семейно-бытовых отношений необходимо на законодательном уровне определить правовой статус лиц, допускающих данные правонарушения.

При осуществлении предупредительной деятельности сотрудники полиции в целях предотвращения конкретными лицами совершения правонарушений должны выявить их замыслы, установить мотивы, побуждающие этих лиц к совершению правонарушений, установить факторы, влияющие на поведение участников семейно-бытовых отношений, и с помощью административно-правовых средств принять меры по недопущению противоправного поведения. Предупредительная деятельность полиции осуществляется в основном на этапе формирования у потенциального правонарушителя умысла на совершение правонарушений в исследуемой сфере, так и в отношении лиц, ранее совершивших правонарушения. В этих целях сотрудниками полиции, по нашему мнению, реализуются следующие виды и формы административно-правовых средств-действий:

1. Административно-правовые средства принудительного свойства:

а) воспитательного характера (формы: профилактическая беседа, разъяснение и пропаганда положений законодательства, критика антиобщественных поступков, меры общественного воздействия, вовлечение в социально полезную деятельность и т. п.);

б) средства организационного характера (формы: встречи и отчеты перед населением, информирование о результатах работы, обмен информацией и опытом, пресс-конференции, подготовка информационного обзора, работа с общественностью, с администрациями общежитий и т. п.).

2. Административно-правовые средства принудительного свойства, реализующиеся в административно-предупредительных формах:

а) поквартирный/подворовой обход УУП (согласно приказу МВД России, определяющему основы деятельности УУП), входение в жилое помещение с согласия проживающих граждан, в том числе и для установления обстоятельств несчастного случая (ст. 15 Федерального закона «О полиции»);

б) проверка мест хранения огнестрельного оружия, их владельцев на предмет соблюдения правил его хранения (п. 22 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

в) проверка документов и личный досмотр (например, посторонних лиц,

распивающих спиртные напитки по приглашению одного из членов семьи при остром несогласии других);

г) осуществление надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также осужденными к лишению свободы, в отношении которых исполнение приговора отсрочено;

д) разобщение членов социальной микрогруппы (лиц, совместно распивающих спиртные напитки, подростков) с целью прекращения между ними общения и др.

Большой вклад в исследование мер принуждения и, в частности, мер пресечения, внесли такие ученые, как Д. Н. Бахрах, И. И. Веремеенко, А. С. Князьков, Ю. М. Козлов, А. П. Корнев, Л. Л. Попов, А. В. Серегин и др.

Указанные выше, а также другие ученые изучали сущность мер пресечения, делили их на виды. Например, Д. Н. Бахрах делил меры пресечения на общие, специальные и процессуальные [1].

Ю. М. Козлов и Л. Л. Попов аккумулировали все меры пресечения по их характеру:

- меры, применяемые непосредственно к личности правонарушителя (доставление, задержание);

- меры имущественного характера (арест товаров, транспортных средств, изъятие запрещенных предметов);

- меры технического характера (приостановление деятельности предприятий, запрещение эксплуатации неисправного транспорта);

- меры финансового характера (отзыв лицензии, прекращение кредитования);

- меры медико-санитарного характера (временный запрет деятельности предприятий, нарушающих санитарно-эпидемиологические требования, отстранение от работы вирусных больных);

- меры, связанные с осуществлением лицензионно-разрешительной системы (изъятие огнестрельного оружия);

- меры специального и исключительного назначения (применение физической силы, спецсредств и огнестрельного оружия) [5].

Среди научных исследований последнего времени необходимо отметить работу В. В. Йонаша, который выделил среди прочих меры, применение которых связано с непосредственным воздействием на личность нарушителя:

1) меры психического воздействия;

2) меры физического воздействия;

3) меры, направленные на ограничение свободы действий и передвижения

физического лица [10 с. 14].

Полагаем, что выделенные В. В. Йонашем меры пресечения, применение которых связано с воздействием на нарушителя, следует использовать относительно предмета нашего исследования.

На стадии осуществления пресекательной деятельности правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений сотрудниками полиции, по нашему мнению, реализуются следующие виды и формы административно-правовых средств, предусмотренные действующим законодательством, непосредственно воздействующие на правонарушителя:

— средства психического воздействия, к которым относятся следующие:

- требование сотрудника ОВД (полиции) о прекращении неправомерного поведения (п. 1 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции»);

- требование сотрудника полиции к лицу, совершившему правонарушение, отставаться на месте до прибытия представителей подразделения полиции (п. 4 ч. 3 ст. 28 Федерального закона «О полиции»);

- предупреждение о намерении использовать специальные меры пресечения — физическую силу и специальные средства — в случае неповиновения законным требованиям сотрудника полиции (ч. 1 ст. 19 Федерального закона «О полиции»);

— средства физического воздействия. К ним относятся:

- вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории (п. 1, 2, 3 ч. 3 ст. 15 Федерального закона «О полиции»);

- личный досмотр как мера личной безопасности сотрудника полиции (п. 16 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- применение специальных мер: физической силы, специальных средств, когда лицо не выполняет законное требование о прекращении противоправных действий, а в крайнем случае оружия (ст. 20, 21 и 23 Федерального закона «О полиции»);

- удаление правонарушителя (разобщение) от заявителя (потерпевшего) (п. 1 ч. 7 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- доставление в полицию (в случаях, предусмотренных п. 14 и 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);

- задержание (в случаях, предусмотренных п. 5 и 11 ч. 2 ст. 14 Федерального закона «О полиции»).

В своей повседневной деятельности сотрудники полиции сталкиваются с си-

туациями, в которых необходимо принять меры, направленные на пресечение противоправных действий, в том числе и в сфере семейно-бытовых отношений. В случаях, когда совершаются правонарушения в условиях очевидности, реакция сотрудников должна быть незамедлительной, и они обязаны выполнить действия, направленные на пресечение правонарушения. Основанием для применения административно-правовых средств пресечения является наличие условия, представляющего собой совокупность юридических фактов. Такими фактами для применения средств пресечения являются, на наш взгляд, те обстоятельства, которые указывают, что использование средств убеждения уже исчерпало себя, не вызвало положительную реакцию правонарушителя, либо их применение в конкретной сложившейся ситуации является неуместным, что соответствует требованиям Федерального закона «О полиции». Однако и в таких случаях сотрудники полиции сталкиваются с такими проблемами, как:

- 1) недостаточная определенность оснований для применения административно-правовых средств пресечения правонарушений;

- 2) практическая сложность определения пределов применения данных средств;

- 3) не вполне ясна последовательность действий сотрудников полиции в применении мер пресечения, при документировании фактов применения ими таких административно-правовых средств.

Таким образом, в процессе предупредительной деятельности правонарушений ОВД (полиция) тактически применяет с учетом конкретной обстановки административно-правовые средства как убеждения, так и принуждения. Форма применяемых на данной стадии административно-правовых средств преимущественно неправовая, организационно-просветительская, комплексная. В отличие от стадии выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, на данной стадии значительное место занимают административно-правовые средства правовой формы (проверка документов и проведение личного досмотра; осуществление административного надзора за лицами, освобожденными из мест лишения свободы; явка лица на отметку в полицию).

С их помощью полиция воздействует как на социальные микрогруппы, так и в



отношении конкретных лиц. Деятельность полиции на данной стадии направлена предотвращение насильственных действий, когда у определенных лиц возникают намерения к совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Пределы взаимодействия граждан и полиции в новых социально-экономи-

ческих условиях развития страны и реформирования самой полиции определяются не только поиском новых форм такого взаимодействия, но и постоянным переосмыслением накопленного в прошлом положительного опыта совместной правоохранительной деятельности.

References

1. Bakhrakh D.N. Administrativnoe prinuzhdenie v SSSR, ego vidy i osnovnye tendentsii razvitiya. Dokt. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Coercion in the USSR, its Types, and Fundamental Tendencies of Development. Thesis of PhD Law]. Moscow, 1972. 37 p.
2. Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 31.12.2012 No. 1166 Issues of organization of activity of police commissioners. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144038/
3. Ionash V.V. Mery administrativnogo presecheniya kak vid administrativnogo prinuzhdeniya Kand. Dis. (Yuridicheskie nauki) [Administrative Restrictive Measures as a Type of Administrative Coercion. Thesis of Cand. Sc. Law]. Saratov, 2006.
4. Law of the Republic of Bashkortostan as of 23.06.2011 No. 413-z Administrative Code of the Republic of Bashkortostan. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW140;n=96607>
5. Kozlov Yu.M., Popov L.L. Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow, 2000.
6. Kolokol'tsev V.A. Vystuplenie na rasshirennom zasedanii kollegii Ministerstva vnutrennikh del Rossii ot 21.03.2014 [Public Speech on Extended Meeting of Collegium of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 21.03.2014]. URL: <http://kremlin.ru/news/20624>
7. Law of the Republic of Mordovia as of 12.07.2002 No. 25-Z On administrative liability on the territory of the Republic of Mordovia. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW314;n=62696>
8. Law of the Republic of Altai as of 24.06.2003 No. 12-8 On administrative offences in the Republic of Altai. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW916;n=21138>
9. Law of the Republic of Buryatia as of 5.05.2011 No. 2003-IV On administrative offenses. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW355;n=37713>
10. Law of the Republic of Chuvashia as of 23.07.2003 No. 22 On administrative offenses in the Republic of Chuvashia. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW098;n=73065>
11. Decree of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation as of 19.11.2013 No. 919 On the establishment of departmental special-purpose programme 'Rural district officer'. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=575532>
12. Decision of the Government of the Russian Federation as of 15.04.2014 No. 345 On the establishment of the state programme of the Russian Federation 'Ensuring public order and crime counteraction'. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162172/
13. Decree of the President of the Russian Federation as of 12.05.2009 No. 537 On the strategy of national security of the Russian Federation till 2020 goda. URL: <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>

РАВНЮШКИН Александр Викторович, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

RAVNYUSCHKIN Alexandr Viktorovich, senior lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

ЛЕВИН Павел Николаевич, доцент кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России, канд. юрид. наук. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru



LEVIN Pavel Nikolaevich, associate professor of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

ГАЙДУКОВ Андрей Александрович, преподаватель кафедры административного права и административной деятельности ОВД, Барнаульский юридический институт МВД России. 656038, г. Барнаул, ул. Чкалова, д. 49. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

GAIDUKOV Andrei Aleksandrovich, lecturer of the Department of Administrative Law and Administrative Activities of the Department of Internal Affairs of Barnaul Institute of Law of MIA of the Russian Federation. 49, Chkalov Str., 656038, Barnaul. E-mail: ravnyushkin@mail.ru

For citation: **A. V. Ravnyushkin, P. N. Levin, A. A. Gaidukov** On Legal and Organizational Aspects of the Activities of Police on Protecting the Rights and Legitimate Interests of Citizens in the Sphere of Family Relations
Problemy prava (Issues of Law) founders journal № 1 (49).2015. pp. 125—131.

