МВД России
Санкт-Петербургский университет

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Сборник статей
по материалам ежегодной всероссийской
научно-практической конференции (Сорокинские чтения),
посвящённой 70-летию доктора юридических наук,
профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации,
заслуженного юриста Российской Федерации
Аврутина Юрия Ефремовича

Часть I

Санкт-Петербург
2017

План НД 2017, поз. 7 раздел III
План ИД 2017, поз. 106

УДК 342.9 (470) (082.1)
ББК 67.401
А43

А43 Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сборник статей по материалам ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), посвящённой 70-летию доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича, 24 марта 2017 года: в 3-х частях / под ред. д.ю.н. Ю.Е. Аврутина, д.ю.н. А.И. Каплунова. СПб.: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2017. Ч. I. — 272 с.

В первую часть сборника включены статьи, посвящённые проблемным вопросам модернизации публичного управления, административного и административно-процессуального права, государственного регулирования, отражающие содержание докладов и выступлений участников восьмой по счету ежегодной всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения), прошедшей 24 марта 2017 года в Санкт-Петербургском университете МВД России.

Конференция проводится в рамках деятельности научно-педагогической школы Санкт-Петербургского университета МВД России «Административная и административно-процессуальная деятельность МВД России» и Национальной ассоциации административистов.

УДК 342.9 (470) (082.1)
ББК 67.401

Редакционная коллегия:
Ю.Е. Аврутин, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации,
заслуженный юрист Российской Федерации;
А.И. Каплунов, доктор юридических наук, профессор,
заслуженный работник высшей школы Российской Федерации;
С.С. Лампадова, кандидат юридических наук, доцент;
В.Ю. Ухов, доктор юридических наук, доцент

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2017

установления ответственности глав муниципальных образований, должностных лиц местного самоуправления за состояние общественного порядка);

– от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (в части регулирования основ взаимодействия с муниципальной милицией);

– от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в части закрепления особого вида муниципальной службы - правоохранительной муниципальной службы и особенностей прохождения службы муниципальными милиционерами);

Правоподготовительная работа потребуется как на уровне субъектов Российской Федерации, где должно быть сформировано региональное законодательство, регулирующее вопросы организации деятельности муниципальной милиции, создания механизма гарантированного финансирования этих органов и системы контроля за их деятельностью, так и в муниципальных образованиях, где необходимо будет подготовить и принять соответствующие нормативно правовые акты органов местного самоуправления.

Существенные изменения, предусматривающие создание механизма взаимодействия муниципальной милиции и полиции при решении задач охраны общественного порядка, потребуется внести в ряд нормативных актов МВД России.

© Авдейко А.Г., Кононов А.М., 2017

Соловей Ю.П.,

ректор частного образовательного учреждения высшего образования «Омская юридическая академия», доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации,

Развитие мировоззренческих оснований проектирования организации и деятельности российской полиции в трудах профессора Юрия Ефремовича Аврутина

Чтобы сделать понятным дальнейшее изложение, сразу уточню, что мировоззренческие основания фундаментальных идей развития государства и его институтов, в моем представлении, включают три взаимосвязанных подсистемы: во-первых, *онтологическую*, представ-

ленную совокупностью категорий, отражающих содержание исследуемых объектов (категории «явление», «процесс», «свойство», «состояние» «причинность», «необходимость», «случайность» и т. п.); во-вторых, *эпистемологическую*, выраженную совокупностью категорий, которые характеризуют познавательные процедуры и их результат («истина», «метод», «объяснения», «доказательства», «теории», «факты» и т. п.); в-третьих, совокупность категорий, отражающих *духовно-нравственную и аксиологическую связанность* онтологии и эпистемологии посредством таких категорий, как «добро», «зло», «справедливость», «гуманность» и т.д. Вне мировоззрения те или иные процессы и явления, происходящие в социуме, включая возникновение и развитие государственных институтов, это просто нагромождение фактов, имен, законодательных актов, лишенное человеческого осмысления и интерпретации.

Несмотря на то, что полиция в любой стране представляет собой наиболее заметную для всех, выпуклую, если можно так выразиться, часть государственного аппарата, научных трудов, в которых деятельность полиции, ее положение в государстве и обществе, взаимоотношения с ними и гражданами подвергались бы серьезному комплексному правовому анализу в единстве всех его мировоззренческих оснований, на самом деле не так уж и много. К числу авторов таких трудов вне всякого сомнения отношу видного российского ученого-административиста – профессора Санкт-Петербургского университета МВД России Заслуженного деятеля науки Российской Федерации, Заслуженного юриста Российской Федерации, доктора юридических наук, профессора Юрия Ефремовича Аврутина. С момента нашего знакомства – защиты Юрием Ефремовичем докторской диссертации[1], по которой одним из официальных оппонентов посчастливилось быть мне, – прошло почти 20 лет. Но еще тогда стало ясно, что на небосводе российской административно-правовой науки появилась яркая звезда, и сегодня это очевидно даже тем, кто впервые берет в руки учебник административного права.

В отличие от многих юристов-теоретиков, пишущих многостраничные трактаты, нередко критикующих те или иные законоположе-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (государственно-правовые, социальные и организационные аспекты изучения, оценки, проектирования): дисс. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1998. 470 с.

ния и (в лучшем случае) способных сформулировать лишь общие пожелания в плане совершенствования действующего законодательства, не будучи в состоянии конвертировать свои юридические знания в конкретные законопроектные разработки, Юрий Ефремович – и я с глубоким удовлетворением свидетельствую это как очевидец и его коллега по многодневной совместной деятельности в рабочей группе МВД России, готовившей в 2010 г. официальный проект Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции), – в полной мере проявил себя как высококлассный и креативный нормотворец.

Проект федерального закона «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации», разработанный коллективом в составе докторов юридических наук, профессоров Ю. Е. Аврутина, А. И. Александрова (руководитель коллектива), А. Ф. Майдыкова, К. В. Суркова, В. В. Черникова[1], наряду с проектом федерального закона «О полиции», написанным автором настоящей статьи[2], явился тем исходным материалом, который был использован рабочей группой МВД России для создания конечного «продукта». Опыт личного участия в законопроектных работах оказался весьма полезным для подготовки Ю. Е. Аврутиным совместно с С. П. Булавиным, в то время заместителем министра внутренних дел Российской Федерации – руководителем рабочей группы, В. В. Черниковым – начальником Договорно-правового департамента МВД России, непосредственно организовывавшим деятельность указанной группы, и автором настоящей статьи сначала поглавного[3], а затем и постатейного[4] комментариев к Закону о полиции.

Большой вклад Ю. Е. Аврутина в создание проекта Закона о по-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 436–480.

[2] См.: Соловей Ю. П. Новый Федеральный закон «О полиции» (проект) // Законодательство и практика. 2002. № 1. С. 68–99.

[3] См.: Аврутин Ю. Е. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М.: Проспект, 2011. 352 с.

[4] См.: Аврутин Ю. Е. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю. Е. Аврутин, С. П. Булавин, Ю. П. Соловей, В. В. Черников. М. : Проспект, 2012. 552 с.

лиции обусловлен его предшествующей весьма плодотворной исследовательской деятельностью[1]. Еще в конце 90-х годов прошлого века он поставил себе задачу смоделировать будущее российской милиции, предложить и обосновать такую ее организационно-правовую модель, которая соответствовала бы процессам становления в России правового государства и формирования гражданского общества[2].

Прежде всего, нужно было дать ответы на вопросы о том, какова миссия, то есть глобальная цель функционирования милиции в современном российском обществе, как и в каком направлении необходимо осуществлять процессы ее организационно-структурной модернизации, чтобы обеспечить реализацию этой миссии. И здесь Ю. Е. Аврутин отмечает любопытный парадокс, характерный для деятельности милиции (полиции). С одной стороны, во всем мире она решает важнейшую социальную задачу, связанную с обеспечением правопорядка, и в силу этого ее деятельность социально полезна и необходима обществу. С другой стороны, полицию, милицию не любят, очевидно, также во всем мире. Ее могут уважать, бояться, однако органу, деятельность которого связана с непосредственным принуждением, пусть оправданным, но насилием над личностью, трудно рассчитывать на любовь сограждан.

Степень соотношения этих трех категорий – «уважение», «боязнь», «любовь» – зависит от многих причин, в числе которых на первое место выдвигаются цели и задачи милицейской (полицейской) деятельности, формы и методы ее осуществления, отношения с населением, находящие свое обобщенное отражение в дефиниции миссии милиции (полиции) и выборе реализуемой в данном обществе модели ее социально-правовой ориентации и механизма реализации компетенции.

Трудно оспорить вывод Ю. Е. Аврутина о том, что миссия социализированной российской милиции (полиции) XXI века – это осно-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). СПб.: Санкт-Петербургская академия МВД России, 1998. 412 с.; Аврутин Ю. Е., Зубов И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации (государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития). СПб.: Санкт-Петербургский университет МВД России, 1998. 197 с.

[2] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы ... С. 10.

ванное на принципах гуманизма и конституционности исполнение милицией (полицией) возложенных на нее законодательством обязанностей по защите личности, общества, государства от противоправных посягательств, ориентированное на формирование доверия населения, разумное сокращение уголовно-правовой и административной репрессии, компенсируемое более полным использованием возможностей институтов гражданского общества по социальному контролю за негативно отклоняющимся поведением сограждан.

Переход от тоталитаристской к социализированной модели организации милиции (полиции), – отмечает Ю.Е. Аврутин, – предполагает отказ: а) от подчиненности стратегии (а подчас и тактики) деятельности милиции корпоративным интересам правящей или финансовой элиты на всех территориальных уровнях структурирования милиции; б) зависимости от корпоративных интересов этой элиты при формировании кадровой базы, особенно руководящего ядра; в) чрезвычайной централизации управления и закрытости от общественного контроля; г) высокого уровня милитаризации, распространяющегося на все виды служебной деятельности; д) чрезвычайно широкого объема полномочий, регламентируемого, как правило, не столько законом, сколько подзаконным актами, предоставляющими возможность для расширительной трактовки и неограниченного «полицейского усмотрения»; е) «присвоения» федеральным центром монопольного права на строительство сил правопорядка на всей территории страны без учета институтов гражданского общества и самоуправления населения[1].

Эти подмеченные Ю.Е. Аврутиным негативные черты организационно-правовой модели советской и российской милиции, от которых следует избавляться, к сожалению, в значительной степени все еще присущи и современной отечественной полиции. В данной связи и сегодня актуальными представляются, в частности, предлагавшиеся мной почти четверть века назад меры по демилитаризации полиции (милиции), обеспечению баланса интересов государства и местного самоуправления в осуществлении полицией возложенных на нее функций, обеспечению приоритета закона в правовом регулировании

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 330–332.

полицейской деятельности[1].

Ю. Е. Аврутин абсолютно справедливо, на мой взгляд, связал перспективы организационно-правового строительства милиции в России с необходимостью реализации трех концептуальных идей[2]: а) возвращения милиции ее исторического названия «полиция»; б) придания милиции организационной целостности и системности, учитывающих особенности построения исполнительной власти федеративного государства; в) организационно-правовой дифференциации государственной полиции и муниципальной милиции, учитывающей процессы формирования институтов гражданского общества и народовластия.

Относительно первой идеи подчеркну, что Ю. Е. Аврутин – один из тех немногих специалистов, которые задолго до принятия Закона о полиции понимали скрытые от многих глубокий смысл и значение переименования отечественной милиции в полицию. Не случайно для того, чтобы осуществить такое мероприятие, казавшееся и до сих пор кажущееся кому-то простой сменой вывески, потребовалось целых 20 лет. В пояснительной записке к разработанному мной авторскому проекту Закона РСФСР «О полиции», который был представлен в Комитет Верховного Совета РСФСР по вопросам законности, правопорядка и борьбы с преступностью в сентябре 1990 г., содержалось подробное обоснование его наиболее важных положений, в том числе нового наименования[3].

Названный документ использовался при подготовке официального законопроекта рабочей группой указанного Комитета, в состав которой я был включен летом 1990 г. Официальный российский законопроект, подготовленный рабочей группой Комитета и направ-

---

[1] См.: Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : ВШМ МВД РФ, 1993. С. 249–252, 337–377.

[2] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 333.

[3] См.: Соловей Ю. П. Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) // Информационное и правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел: межвуз сб. науч. тр. Омск: ОВШМ МВД РСФСР, 1991. Ч. 2. С. 61–63. Развернутую аргументацию в пользу термина «полиция» см. также: Кондрашов Б. П., Соловей Ю. П., Черников В. В. Российский закон о милиции. М. : МП «Вердикт», 1992. С. 31–40; Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации … С. 20–38, 196–204.

ленный на места для обсуждения, назывался «О полиции (милиции)», однако с учетом состоявшегося обсуждения в Президиуме Верховного Совета РСФСР, в соответствии с его постановлением от 11 февраля 1991 г. «О проекте Закона РСФСР «О полиции (милиции)», слово «полиция» было исключено. Оказалась отклоненной и поправка о переименовании милиции в полицию, внесенная народным депутатом РСФСР И. А. Безруковым в ходе принятия Закона РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции» и набравшая всего 51 голос при 122 против и 6 воздержавшихся[1].

Рабочая группа МВД России, готовившая официальный проект нового федерального закона, призванного прийти на смену Закону Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», первые несколько месяцев с момента своего создания работала над проектом с наименованием «О милиции». Лишь в августе 2010 г. Президент Российской Федерации, инициировавший разработку проекта указанного законодательного акта, принял решение о замене в нем слова «милиция» словом «полиция»[2]. Не сомневаюсь, что свою роль в этом сыграла четкая и последовательная позиция Ю. Е. Аврутина как одного из активных и авторитетных членов рабочей группы.

В свое время в качестве особенности организационно-правовой модели советской милиции, заслуживающей, безусловно, негативной оценки, я выделил многолетнюю инкапсулированность советской милиции в систему органов внутренних дел, когда последние с организационно-правовой стороны представляют собой своего рода капсулу, скорлупу, оболочку, внутри которой «спрятаны» органы милиции[3]. Данная особенность, по верному замечанию Ю. Е. Аврутина, лишила милицию организационно-правовых признаков цельности, единства, обособленности на всех иерархических уровнях управления. В МВД России и нижестоящих органах внутренних дел нет организационной структуры, возглавляющей милицию как самостоятельную службу и обеспечивающей единое руководство ею на всей

---

[1] См.: Третья сессия Верховного Совета РСФСР. Бюллетень № 19 совместного заседания Совета Республик и Совета Национальностей, 22 марта 1991 г. М., 1991. С. 78.

[2] См.: Вступительное слово на совещании по проекту нового закона о милиции. URL: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/8588

[3] См.: Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации … С. 76–78.

территории страны. Отсюда возникает вторая из отмеченных выше концептуальных идей организационно-правового строительства полиции (милиции) в России – придание полиции организационной целостности и системности, учитывающих особенности построения исполнительной власти федеративного государства.

Ю. Е. Аврутин справедливо указывает на то, что в связи с прошедшими реорганизациями МВД России, «освободившими» его на всех уровнях от подразделений исполнения наказаний и государственной противопожарной службы, органы внутренних дел фактически никакими «внутренними делами», кроме борьбы с преступностью и охраны общественного порядка, не занимаются и как органы управления изжили себя. Нахождение в системе органов внутренних дел, впрочем, как и в органах федеральной службы безопасности, следственных и экспертно-криминалистических подразделений лишь усугубляет сложившуюся ситуацию.

По мнению Ю. Е. Аврутина, суть предстоящего организационно-правового реформирования системы органов внутренних дел должна заключаться в следующем. На федеральном уровне сохраняется МВД России. В его рамках создаются три федеральных службы: Федеральная служба полиции, Федеральная служба расследований и Национальная гвардия. МВД, ГУВД, УВД в субъектах Российской Федерации ликвидируются. Вместо них образуются главные управления (управления) федеральной полиции и главные управления (управления) федеральной службы расследований по соответствующему региону. В районах городов и сельской местности вместо горрайорганов внутренних дел создаются управления (отделы) федеральной полиции по соответствующему административно-территориальному образованию. Финансирование федеральных сил правопорядка осуществляется исключительно за счет средств федерального бюджета[1].

С моей точки зрения, данное предложение имеет много плюсов и серьезных возражений не вызывает. Можно поздравить Юрия Ефремовича с тем, что частично (пусть и через 13 лет) оно уже воплощено в жизнь: Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 образована Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации, принят Федеральный закон от 3

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 334, 338–339.

июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». При этом Президент Российской Федерации и законодатель пошли даже дальше того, что предлагал Ю. Е. Аврутин, выведя Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации из системы МВД России, сделав ее самостоятельным федеральным органом исполнительной власти и передав ей часть обязанностей, выполнявшихся до последнего времени полицией.

В этой связи, полагаю, Ю. Е. Аврутин имеет достаточные основания рассчитывать на реализацию сформулированного им предложения в полном объеме. Не исключено, что целесообразным будет признан наиболее радикальный вариант его осуществления: МВД России как федеральный орган исполнительной власти ликвидируется, вместо него образуются два новых федеральных органа исполнительной власти – Федеральная служба полиции и Федеральная служба расследований, причем последняя создается на базе Следственного комитета Российской Федерации и Следственного департамента МВД России.

Развивая третью из числа отмеченных выше концептуальных идей организационно-правового строительства полиции (милиции) в России – организационно-правовой дифференциации государственной полиции и муниципальной милиции, учитывающей процессы формирования институтов гражданского общества и народовластия, – Ю. Е. Аврутин подчеркивает, что необходимо в политическом и правовом отношениях определить судьбу статьи 132 Конституции Российской Федерации, предусматривающей полномочия местного самоуправления самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Если законодатель и высшее политическое руководство страны считают эту норму лишь данью конституции правового государства, надо внести соответствующие коррективы в текст Основного закона. Если же за институтами гражданского общества признается реальное право самим решать, как обеспечивать общественный порядок на территории муниципального образования, необходимо проявить политическую волю и реализовать положения Конституции Российской Федерации о муниципальных органах общественного порядка.

Упоминание о политической воле не случайно, поскольку противников такого решения будет, очевидно, немало как в системе МВД России, так и во властных структурах субъектов Российской Федерации и, как ни странно, местного самоуправления: первых мо-

жет беспокоить радикальная реформа органов внутренних дел и появление значительных по численности и неподконтрольных им отрядов вооруженных людей; вторых – усиление позиций местных органов власти; третьих – необходимость принимать решения в сфере охраны общественного порядка и нести ответственность за деятельность сил его обеспечения в «зонах ответственности» муниципальной власти[1].

Ю. Е. Аврутин считает необходимым предоставить муниципальным образованиям право формировать муниципальную милицию, содержащуюся исключительно за счет средств местных бюджетов и организационно не входящую в систему МВД России. При таком условии у органов местного самоуправления возникнет ответственность за обеспечение общественного порядка на подведомственной территории, и они не смогут перекладывать ее на федеральный центр[2].

По мысли Ю. Е. Аврутина, муниципальная милиция есть система муниципальных правоохранительных органов, являющихся юридическими лицами с особыми уставными задачами, создаваемых в субъектах Российской Федерации органами местного самоуправления для поддержания общественного порядка и общественной безопасности на территориях соответствующих муниципальных или межмуниципальных образований, оказания содействия органам федеральной полиции в решении возложенных на них федеральным законодательством задач и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных федеральным законом. Правовой статус, порядок создания, реорганизации, ликвидации и текущей деятельности органов муниципальной милиции закрепляется в их уставе, принимаемом органом местного самоуправления на основе типового устава, утверждаемого Правительством Российской Федерации и подлежащего государственной регистрации в МВД России.

Должностные лица (сотрудники) муниципальной милиции – граждане, осуществляющие на постоянной основе профессиональную деятельность на муниципальной должности в органах и учреждениях муниципальной милиции, которым в порядке, установленном законо-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 335–336.
[2] Там же. С. 339–340.

дательством, выдана лицензия на право осуществления полицейских полномочий и присвоены квалификационные разряды. Сотрудники муниципальной милиции проходят муниципальную службу на общих основаниях с учетом особенностей, обусловленных спецификой милицейской службы и установленных федеральным законодательством, а также нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. Граждане, впервые принимаемые на службу в муниципальную милицию, допускаются к исполнению служебных обязанностей после прохождения первоначальной профессиональной подготовки и получения по ее окончании соответствующего квалификационного свидетельства, являющегося документом, подтверждающим пригодность конкретного сотрудника к службе[1].

Отмечая несомненные достоинства проекта муниципализации отечественной полиции, предлагаемого Ю. Е. Аврутиным, следует иметь в виду, что в плоскости законодательных решений идея создания муниципальной полиции в новейшей России с большим или меньшим энтузиазмом обсуждается уже более четверти века. Так, автор настоящей статьи изложил свое видение муниципальной полиции в нормах проекта Закона РСФСР «О полиции»[2] и вместе с другими коллегами отстаивал необходимость ее создания на заседаниях рабочей группы по подготовке проекта Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции». Однако учрежденная в результате принятия указанного закона «милиция общественной безопасности (местная милиция)» муниципальной (в истинном значении данного термина) не являлась. Не случайно в 1999 г. законодатель исключил из ее наименования слова «(местная милиция)»[3].

При подготовке проекта Закона о полиции в 2010–2011 гг. идея ее муниципализации (в том или ином варианте) была признана неактуальной. Проект Федерального закона № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации», внесенный в Государствен-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 343, 347–348.

[2] См.: Соловей Ю. П. Закон РСФСР «О полиции» (инициативный авторский проект) … С. 78–79. Уточненный вариант соответствующих законоположений см.: Соловей Ю. П. Новый Федеральный закон «О полиции» (проект) ... С. 76–77.

[3] См.: О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР «О милиции»: федер. закон от 31 марта 1999 г. № 68-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1666.

ную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 14 октября 2014 г. депутатами А. Л. Бурковым, М. В. Емельяновым, В. М. Зубовым, С. М. Мироновым, Т. Н. Москальковой и О. А. Ниловым, получил отрицательный отзыв Правительства Российской Федерации, до первого чтения не дошел и в настоящее время остается без движения. И это при том, что данный проект предусматривал создание так называемой «слабой» модели муниципальной милиции, имеющей весьма усеченные, по сравнению с нынешней (не по названию, но по факту – федеральной) полицией, компетенцию и объем полномочий.

Несмотря на то, что к моменту внесения отмеченного законопроекта со дня принятия Закона о полиции прошло более 3 лет, авторы этого документа прибегли к термину «муниципальная милиция». Вероятно, они исходили из того, что названный термин до сих пор сохраняется в статьях 15, 16 и 83 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем вряд ли имеются основания предполагать, что современный законодатель планирует предусмотреть в будущем создание муниципальных органов охраны общественного порядка на непрофессиональных, милиционных началах или назвать будущую муниципальную полицию, вопреки ее организационно-правовой сущности, милицией. Скорее всего, надо исходить из того, что здесь имеет место обычный (и, к сожалению, привычный) законодательный недосмотр.

Поскольку в рассматриваемом законопроекте речь идет не о структурах, формируемых на непрофессиональных, милиционных началах, а о полноценных органах местного самоуправления и профессиональных муниципальных служащих – сотрудниках муниципальной полиции, авторам законопроекта следовало бы, на мой взгляд, вместо термина «муниципальная милиция» использовать понятие «муниципальная полиция». Ю. Е. Аврутин справедливо обращает внимание на предпочтительность последнего понятия по сравнению с первым, обусловленную также тем, что оно позволяет обеспечить единство терминологии и облегчит процесс законотворчества[1].

К сожалению, надо признать, что идея реальной муниципализа-

---

[1] См.: Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы … С. 347.

ции полиции требуемой поддержки пока не находит. Причина, по моему мнению, состоит, с одной стороны, в нежелании (неспособности) федерального центра обеспечить действительную финансовую самостоятельность российских регионов и органов местного самоуправления, которая могла бы позволить им надлежащим образом решать вопросы местного значения, в том числе организовывать охрану общественного порядка силами муниципальной полиции, а с другой – в его опасениях по поводу возможной неуправляемости вновь создаваемых вооруженных формирований, находящихся вне привычной вертикали власти. Тем не менее, рискну предположить, что в течение предстоящих 10–20 лет идея муниципализации полиции в России приобретет достаточное число влиятельных сторонников и, наконец, будет воплощена в жизнь.

В рамках настоящей статьи невозможно затронуть весь спектр многочисленных проблем административного и полицейского права, поднятых, блестяще проанализированных и решенных Юрием Ефремовичем Аврутиным в своих трудах. Я представил только некоторые из высказанных им концептуальных идей организационно-правового строительства российской полиции (милиции) и с удовлетворением констатирую, что сформулированные Ю. Е. Аврутиным в обоснование и развитие указанных идей научные выводы, законопроектные предложения и рекомендации, часть из которых уже воплощена в действующих законодательных нормах, имеют, безусловно, высокую теоретико-практическую значимость и, несомненно, будут востребованы в дальнейшей работе по модернизации российской полиции.

Выделю лишь два направления такой работы, определяемых самим Ю. Е. Аврутиным.

Во-первых, нормативно-правовое оформление концептуальной идеи формирования полиции как нового правоохранительного института – идеи «выстраивания *партнерской модели* взаимоотношений российской полиции и общества, ориентированной на сотрудничество полиции с институтами гражданского общества и гражданами в процессе противодействия преступности, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Ряд норм закона о полиции, – указывает Ю. Е. Аврутин, – косвенно эту модель отражает, но в целом ее сущностные характеристики так и остаются на уровне пояснительной записки к законопроекту, которую сегодня мало кто перечитывает. Может быть, по этой причине доктринальные идеи взаимодействия полиции и общества так и не стали повседнев-

ной практикой полицейской деятельности»[1].

Во-вторых, разработка и утверждение на высшем государственном уровне «нормативного доктринального акта – Стратегии или Концепции организационно-правового строительства и развития органов внутренних дел Российской Федерации, закрепляющего не только идеи модернизации, но и ее этапы, механизмы реализации»[2].

Ничуть не сомневаюсь в действительной важности определенных Ю. Е. Аврутиным направлений модернизации полиции и МВД России в целом. Убежден, Юрий Ефремович не только уже знает, что и как надо делать для осуществления предложенного, но и готов лично участвовать в проектировании самых сложных нормативно-правовых и управленческих решений.

Поздравляя Юрия Ефремовича с юбилеем, отмечая его неоспоримые заслуги в развитии российской науки административного права, восхищаясь его удивительными человеческими качествами, хотел бы пожелать Юрию Ефремовичу доброго здоровья, тепла родных и близких и, конечно, новых творческих достижений.

© Соловей Ю.П., 2017

---

[1] Аврутин Ю. Е. Перспективы формирования государственной политики в сфере организационно-правового строительства системы МВД России: доктринальные основания и формы реализации // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2016. № 3 (26). С. 64.

[2] Там же. С. 65.