

УДК 342.9

*С.С. Касьянчик, адъюнкт научно-педагогического факультета Академии
МВД Республики Беларусь*

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОНЯТИЙ «СОТРУДНИК ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ» И «СОТРУДНИК (РАБОТНИК) МИЛИЦИИ»

Рассматривается проблема отождествления в законодательстве Республики Беларусь правовых категорий «сотрудник (работник) милиции» и «сотрудник органов внутренних дел». Приводятся примеры ненадлежащей законодательной регламентации данных понятий. Сформулированы предложения по внесению соответствующих изменений в некоторые законодательные акты Республики Беларусь.

Ключевые слова: милиция, органы внутренних дел, работник милиции, сотрудник милиции, сотрудник органов внутренних дел.

Поступательное реформирование органов внутренних дел, начатое с принятием закона Республики Беларусь от 17 июля 2007 г. № 263-З «Об органах внутренних дел Республики Беларусь», ознаменовалось созданием единой системы органов внутренних дел ОВД и унификацией правового статуса ее сотрудников.

Со вступлением в силу закона об ОВД понятие «работник милиции», ранее определенное законом Республики Беларусь «О милиции», трансформировавшись в более общее понятие «сотрудник органов внутренних дел», фактически утратило самостоятельность. В связи с этим развитие законодательства Беларуси и практики его применения пошло по пути использования термина «сотрудник ОВД». Данный подход стал широко применяться и в научных исследованиях [1–7].

Единый нормативный правовой акт, который бы комплексно урегулировал правовой статус милиции как функционального звена системы ОВД, в том числе двух ее основных звеньев: милиции общественной безопасности и криминальной милиции, сегодня отсутствует. Определению правового статуса милиции посвящены только три статьи закона об ОВД. Наряду с существующей системой разрозненных нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность отдельных ее подразделений, они не дают комплексного представления о правовом статусе милиции.

Не позволяет провести четкое разграничение рассматриваемых правовых статусов и законодательное определение понятий «милиция» и «органы внутренних дел», содержащееся в ст. 1 и 14 закона об ОВД. Такое разграничение представляется отчасти возможным лишь путем анализа функциональной организации системы ОВД, осуществленной законодателем в ст. 11 указанного закона.

На основании анализа указанной нормы следует, что милиция является функциональным звеном системы ОВД, вследствие чего данное понятие является более узким, чем понятие ОВД.

Анализ правовых положений, содержащихся в ст. 11 закона об ОВД, показывает, что вне системы подразделений, объединенных общим понятием «милиция», находятся структурные подразделения ОВД: подразделения по гражданству и миграции, возглавляемые Департаментом по гражданству и миграции МВД Республики Беларусь, подразделения охраны, возглавляемые Департаментом охраны МВД Республики Беларусь, подразделения финансов и тыла, находящиеся под общим руководством Департамента финансов и тыла МВД, органы и учреждения уголовно-исполнительной системы, руководство которыми осуществляет Департамент исполнения наказаний МВД, и др.

Из функционального построения системы ОВД следует, что проходящие службу в составе вышеперечисленных подразделений лица обладают набором специфических, отличных от сотрудника милиции, элементов правового статуса. Следовательно, действие норм, устанавливающих отдельные права и обязанности сотрудников милиции, не распространяется на деятельность сотрудников иных подразделений ОВД.

Анализ законодательства наряду с этим показывает, что в настоящее время имеет место использование в нормативных правовых актах и таких понятий, как «сотрудник», «работник», «государственный служащий» и т. д. При этом, если понятие и статус сотрудника ОВД законодательно определены и конкретизированы, другие из рассматриваемых категорий не содержат какой-либо должной законодательной регламентации. Будучи связанными с ОВД наличием служебных или трудовых отношений и подпадая с этой точки зрения под общее этимологическое значение понятия «сотрудник», указанные категории тоже нуждаются в четком законодательном разграничении их правовых статусов.

Вследствие законодательной неопределенности правового статуса самой милиции как самостоятельного звена системы ОВД говорить о легитимности существования обособленного правового статуса сотрудника милиции нельзя, в связи с чем употребление термина «сотрудник (работник) милиции» в законодательстве сегодня является некорректным.

Употребление при нормотворчестве категории «работник (сотрудник) милиции» нередко приводит к фактическому ограничению правового статуса иных категорий сотрудников ОВД, их полномо-

чий. Применение данной категории при закреплении правового статуса должностных лиц ОВД при выполнении отдельных задач и функций юридически не влечет за собой возникновения аналогичных прав и обязанностей у иных сотрудников ОВД, подразделения по месту службы которых не входят в систему милиции.

Примером являются положения ст. 18.21 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, предусматривающие основания и условия ответственности лица за невыполнение требования об остановке транспортного средства.

Диспозицией данной статьи КоАП в качестве легитимного субъекта, невыполнение требований которого об остановке транспортного средства влечет привлечение лица к ответственности по комментируемой статье, применяется категория «сотрудник органов внутренних дел», что полностью справедливо и объективно оправдано.

Вместе с тем в примечании к указанной статье КоАП, регламентирующем порядок и условия остановки транспортного средства, находит отражение категория должностных лиц ОВД, как «работник милиции».

На основании проведенных исследований можно констатировать подмену понятия «сотрудник органов внутренних дел» понятием «работник милиции», являющимся более узким.

Применение категории «работник милиции» в примечании к ст. 18.21 КоАП вызывает ряд вопросов, прежде всего об условиях легитимности остановки транспортного средства сотрудниками иных подразделений ОВД, кроме милиции. Таковыми, к примеру, исходя из содержания ст. 11 закона об ОВД, являются сотрудники Департамента охраны МВД Республики Беларусь. На основании ст. 25 закона об ОВД, будучи наделенными полномочиями по остановке транспортного средства, последние фактически лишены законных оснований руководствоваться нормами примечания к ст. 18.21 КоАП в случае выбора необходимых действий по остановке транспортных средств.

Положения п. 9 гл. 3 Правил дорожного движения (ПДД) устанавливают обязанность водителей транспортных средств останавливаться по требованию сотрудника ГАИ в форменной одежде, а также иных должностных лиц, прямо указанных в ч. 3 подп. 9.1 п. 9 ПДД. При этом содержащиеся в указанной норме ПДД общие, унифицированные для всех должностных лиц правоохранительных органов требования к остановке транспортных средств с целью осуществления возложенных на указанные органы функций устанавливают только три обязательных условия остановки таких транспортных средств – сотрудник ОВД (сотрудник одного из иных правоохранительных органов, четко указанных в рассматриваемом нормативном акте) должен находиться в форменной одежде, жилете повышенной видимости с элементами из световозвращающего материала и использовать для подачи сигнала диск с красным сигналом (световозвращателем).

Таким образом, корреспондирующая закреплению ст. 25 закона об ОВД праву сотрудника ОВД на остановку транспортного средства обязанность водителя транспортного средства остановиться носит усеченный характер и возникает только при обязательном соблюдении в совокупности всех вышеперечисленных требований.

Из буквального толкования данной нормы следует, что остановка транспортного средства посредством использования иных способов и приемов, а также при несоблюдении сотрудником ОВД вышеперечисленных требований не допускается и влечет отсутствие обязанности водителя транспортного средства остановиться.

Сотрудники ГАИ и работники милиции пользуются исключением из данных правил.

Согласно ч. 2 подп. 9.1 п. 9 ПДД требование сотрудника ГАИ об остановке транспортного средства должно быть подано им своевременно, понятно водителю и выражено путем подачи сигнала жезлом, жестом руки, с помощью громкоговорящего устройства или посредством включения на транспортном средстве оперативного назначения маячка красного цвета.

В данном случае наблюдается расширение альтернативности использования приемов остановки транспортных средств вплоть до возможности подачи данного требования жезлом, жестом руки, с помощью громкоговорящего устройства или посредством включения на транспортном средстве оперативного назначения маячка красного цвета. Вариацию аналогичных (за исключением использования маячка красного цвета на транспортном средстве) действий по остановке транспортного средства регламентирует и примечание к ст. 18.21 КоАП, распространяющее действие в отношении работников милиции.

Такая вариативность законодательно регламентированных действий позволяет осуществлять остановку транспортного средства и во время движения транспортного средства оперативного назначения.

Вместе с тем положения анализируемых правовых актов не предоставляют не обладающему статусом работника милиции сотруднику ОВД правомочий по остановке транспортного средства во время движения на автомобиле оперативного назначения.

Например, сотрудники наряда группы задержания подразделения охраны, двигаясь на служебном автомобиле по маршруту патрулирования, в случае выявления представляющего угрозу личной

или общественной безопасности события в соответствии со ст. 23 закона об ОВД наряду с прочими действиями обязаны принять возможные меры по пресечению правонарушения (преступления) и задержанию его совершивших лиц. Законность остановки транспортного средства при таких условиях будет обеспечиваться исключительно посредством использования приемов, допустимых законодательными актами.

Однако сотрудники Департамента охраны, являясь сотрудниками ОВД, не признаются работниками милиции, в силу чего на них не распространяются нормы примечания к ст. 18.21 КоАП, а ПДД не позволяют сотрудникам ОВД, не обладающим правовым статусом сотрудника ГАИ, использовать весь комплекс мер по остановке транспортного средства. При этом следует отметить, что в данном случае юридические основания к остановке транспортного средства в результате подачи сотрудником ОВД, не обладающим статусом работника милиции, сигнала жестом руки, жезлом или с помощью громкоговорящего устройства как таковые отсутствуют.

Сотрудники Департамента охраны во время движения на автомобиле оперативного назначения лишены технической возможности остановки транспортного средства посредством включения маячка красного цвета и не имеют правовых оснований для использования иных способов его остановки на основании примечания к ст. 18.21 КоАП и положений подп. 9.1 п. 9 ПДД. Водитель в таком случае фактически не обязан принять меры к остановке транспортного средства в связи с несоблюдением условий остановки. При этом достижение положительного результата в остановке транспортного средства и привлечение виновного лица к ответственности при таких обстоятельствах сомнительно, а применение сотрудниками ОВД иных мер по остановке транспортного средства может быть признано незаконным.

Решая вопрос о приведении нормативных требований ст. 18.21 КоАП в соответствие с нормативными положениями п. 9 ПДД, следует обратить внимание еще на один нюанс. Подпунктом 9.1 п. 9 ПДД в качестве альтернативного приема подачи требования сотрудника ГАИ об остановке транспортного средства предусмотрена возможность включения маячка красного цвета на автомобиле оперативного назначения. При этом отсутствует какое-либо указание на обязательность совершения иных сопровождающих данный способ остановки транспортного средства действий либо жестов. Данный прием отсутствует в числе альтернативных, нашедших отражение в примечании к ст. 18.21 КоАП, несмотря на то, что по сути игнорирование его водителем должно повлечь ответственность именно по комментируемой статье КоАП, а не по ч. 5 ст. 18.22 КоАП. Данный факт имеет место в практической деятельности ОВД.

От результатов законотворческой деятельности по унификации действующего законодательства во многом зависит не только достижение конечной цели правоприменительного процесса, соблюдение принципа неотвратимости ответственности, но и результат решения вопроса о правомерности действий сотрудника ОВД, в том числе при реализации права последнего на использование огнестрельного оружия, регламентированного ст. 25 и 29 закона об ОВД.

Таким образом, недостаточное нормативно-правовое разграничение полномочий сотрудника ОВД и работника (сотрудника) милиции и возникшая в результате такой ситуации коллизия рассмотренных выше норм, регламентирующих действия сотрудников ОВД по остановке транспортных средств, существенно ухудшают правовое положение отдельных категорий служащих ОВД, лишают их реальной возможности реализации прав, предоставленных законодательными актами с целью обеспечения эффективного выполнения правоохранительной функции государства.

На основании вышеизложенного с целью устранения указанных коллизий, как показывают исследования, целесообразно внести изменения в некоторые законодательные акты Республики Беларусь:

1. В примечании к ст. 18.21 КоАП:

1) словосочетание «работник милиции» заменить словосочетанием «сотрудник органов внутренних дел»;

2) словосочетание «оперативное (патрульное) транспортное средство, имеющее специальную окраску» заменить словосочетанием «транспортное средство оперативного назначения»;

3) после слова «устройства» дополнить предложение словами «а также посредством включения маячка красного цвета на транспортном средстве оперативного назначения».

Следует отметить, что альтернативой предлагаемых законодательных изменений может выступать также и полное исключение примечания к ст. 18.21 КоАП, что позволит успешно руководствоваться требованиями остановки, регламентированными ПДД.

2. Оставив отдельные положения действующей редакции без изменений, изложить подп. 9.1 п. 9 ПДД в следующей редакции:

«9.1. Останавливаться по требованию сотрудника органов внутренних дел в форменной одежде, а также иных должностных лиц, указанных в части третьей настоящего подпункта.

Требование сотрудника ГАИ об остановке транспортного средства должно быть подано им своевременно, понятно водителю и выражаться путем подачи сигнала жезлом, жестом руки, с помощью громко-

говорящего устройства или посредством включения на транспортном средстве оперативного назначения маячка красного цвета.

Требование сотрудника иного подразделения органов внутренних дел, находящегося при исполнении служебных обязанностей, должно быть подано им своевременно, понятно водителю и выражаться путем подачи сигнала жезлом, диском с красным сигналом (световозвращателем), жестом руки, с помощью громкоговорящего устройства.

Должностным лицом органа внутренних дел (кроме сотрудников ГАИ), находящимся в движущемся транспортном средстве оперативного назначения, требование об остановке транспортного средства может быть подано путем включения маячка синего цвета с использованием громкоговорящего устройства. При этом оно должно быть своевременным и понятным для водителя останавливаемого транспортного средства.

Правом остановки транспортных средств с целью осуществления возложенных функций обладают также должностные лица органов государственной охраны, Следственного комитета, Государственной инспекции охраны животного и растительного мира при Президенте Республики Беларусь, органов финансовых расследований Комитета государственного контроля, Вооруженных сил Республики Беларусь, внутренних войск Министерства внутренних дел, органов государственной безопасности, органов пограничной службы, таможенных органов, Транспортной инспекции Министерства транспорта и коммуникаций. При этом должностные лица указанных государственных органов должны быть в форменной одежде (кроме должностных лиц Транспортной инспекции Министерства транспорта и коммуникаций), жилете повышенной видимости с элементами из световозвращающего материала и использовать для подачи сигнала диск с красным сигналом (световозвращателем).

В темное время суток вне населенного пункта рядом с указанными настоящим пунктом Правил лицами должно находиться транспортное средство оперативного назначения с включенным маячком.

Требование об остановке транспортного средства может быть подано также должностным лицом Транспортной инспекции Министерства транспорта и коммуникаций, находящимся в движущемся транспортном средстве оперативного назначения, при этом оно должно быть своевременным, понятно водителю и выражаться путем включения маячка синего цвета с использованием специальной информационной таблички (табло) и (или) громкоговорящего устройства».

1. Научно-практический комментарий к закону Республики Беларусь «Об органах внутренних дел Республики Беларусь» / А.А. Вишневский [и др.]. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2007. 236 с.

2. Мисун, Е.Н. О социально-правовых гарантиях сотрудников органов внутренних дел / Е.Н. Мисун, Ф.В. Пекарский // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 30 июня 2010 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД ; под ред. В.Б. Шабанова. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010. С. 20–21.

3. Сухаркова, А.И. Об административно-правовом статусе государственного служащего – сотрудника органов внутренних дел / А.И. Сухаркова // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 30 июня 2010 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД ; под ред. В.Б. Шабанова. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010. С. 27–28.

4. Шпаков, В.Г. Теоретико-правовые и социокультурные аспекты формирования правового статуса сотрудника органов внутренних дел / В.Г. Шпаков // Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для органов внутренних дел Республики Беларусь : тез. докл. Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 30 июня 2010 г.) / М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад. МВД ; под ред. В.Б. Шабанова. Минск : Акад. МВД Респ. Беларусь, 2010. С. 220–221.

5. Лукашов, А. Регулирование деятельности органов внутренних дел: новое прочтение старого закона : комментарий к закону Республики Беларусь от 17.07.2007 № 263-З / А. Лукашов // Юрист. 2007. № 9. С. 8–11.

6. Лукашов, А. Регулирование деятельности органов внутренних дел: новое прочтение старого закона : комментарий к закону Республики Беларусь от 17.07.2007 № 263-З / А. Лукашов // Юрист. 2007. № 10. С. 6–9.

7. Григорьев, А.В. Современная система и функции органов внутренних дел Республики Беларусь / А.В. Григорьев // Вестн. Перм. ун-та. 2013. № 2. С. 40–55.

Дата поступления в редакцию: 23.01.14

S.S. Kasianchyk, post-graduate student of the scientific and pedagogical faculty of the Academy of the MIA of the Republic of Belarus

THE LEGISLATIVE DISTINCTION BETWEEN 'EMPLOYEE OF THE INTERNAL AFFAIRS' AND 'EMPLOYEE OF THE MILITIA'

The article is investigates the problem of identifying the legislation of the Republic of Belarus such legal categories as 'police officer' and 'officer of the Interior.' On the basis of analysis of existing legislation identified problematic aspects of legislative consideration identification concepts are specific examples of improper legislative regulation of the concepts under consideration, which significantly impede law enforcement tasks and responsibilities facing the internal affairs.

Keywords: police, police officers, members of the interior.