На правах рукописи

Гайдуков Андрей Александрович

Административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

12.00.14 — Административное право; административный процесс

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Омск 2018

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Омская академия МВД России».

Научный руководитель:

Бучакова Марина Александровна, доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты:

Севрюгин Виктор Егорович, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры административного и финансового права Института государства и права федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Тюменский государственный университет».

Шевченко Юрий Павлович, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры административного и финансового права частного образовательного учреждения высшего образования «Омская юридическая академия».

Ведущая организация:

Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Защита состоится **1 ноября 2018 года в 10 часов 30 минут** на заседании объединенного совета по защите диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук Д 999.008.03 на базе Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского, Алтайского государственного университета, Омской академии МВД России по адресу : 644065, г. Омск, ул. 50 лет Профсоюзов, д. 100/1, ауд. 315 (зал заседаний).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского» и на официальном сайте http://www.omsu.ru.

Автореферат разослан «____» _____ 2018 г.

Ученый секретарь объединенного диссертационного совета И. В. Глазунова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Ценность семьи как одного из важнейших социальных институтов и ее ведущая роль в формировании каждого человека признается мировым сообществом. Приоритет защиты семьи государством закреплен как в общепринятых нормах международного права, так и в законодательстве Российской Федерации.

Проводимая государством семейная политика направлена на укрепление семьи и построение взаимоотношений между ее членами на основе ответственности, взаимопомощи, взаимной любви и уважения. Однако в современном российском обществе наблюдается неблагоприятная тенденция, вызванная значительным числом преступлений и административных правонарушений в семейно-бытовой сфере. Общественная опасность правонарушений заключается не только в причинении физического и психического вреда здоровью и жизни человека, нарушении естественного неоспоримого права на личную безопасность, но и в целом приводит к распаду семьи, прекращению межличностного общения между ее членами, разлагающему и психотравмирующему воздействию на детей, сложной социальной адаптации подростков и суицидальному поведению.

Согласно статистическим данным МВД России, на территории Российской Федерации за 2015–2017 гг. зарегистрировано 156 131 преступление в сфере семейно-бытовых отношений, в том числе в 2015 г. — 54 285, в 2016 г. — 63 535, в 2017 г. — 38 311[1].

Несмотря на снижение статистических показателей семейно-бытовой преступности за счет частичной декриминализации побоев, количество ежегодно регистрируемых сообщений о происшествиях в исследуемой сфере составляет около 40% от общего числа поступивших в органы внутренних дел обращений. Анализ статистических данных в части надзорной деятельности полиции за

[1] *Главный* информационно-аналитический центр МВД России. URL: http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=ReglDocs&go=view&fid=578. (Согласно статистической отчетности МВД России учет преступлений в сфере семейно-бытовых отношений осуществляется с 2015 г.).

2017 г. показывает, что каждый пятый от общего числа граждан, состоящих на профилактическом учете, является лицом, совершившим правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (CEDAW) в заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Российской Федерации указал, что патриархальные представления и стереотипы о роли и обязанностях женщин и мужчин в семье относятся к одной из основных причин совершения правонарушений в исследуемой сфере[2].

Другими причинами рассматриваемых противоправных деяний являются низкая правовая культура, граничащая с правовым нигилизмом, снижение уровня духовного и нравственного воспитания личности, возросшая степень злоупотребления алкоголем, наркотиками, а также иные виды девиантного поведения (игромания и др.). В этой связи многие правонарушители считают нормой поведения угрозы, оскорбления, причинение физической боли и телесных повреждений лицам, с которыми они состоят в семейно-бытовых отношениях. Правонарушения в исследуемой сфере совершаются нередко в силу необдуманного, провоцирующего, виктимного поведения потерпевшего. Отмечены случаи, когда жертва, подвергающаяся угрозам, унижению, оскорблениям, побоям, сама становится правонарушителем.

Особую значимость в создавшихся условиях приобретает проблема эффективного государственного противодействия данным антисоциальным явлениям административно-правовыми средствами. Ведущая роль в ее решении отводится полиции, реализующей в пределах своей компетенции социально-защитную функцию.

Актуальность темы исследования подтверждает и пристальное внимание законодателя к данной проблеме. Так, Государственная программа «Обеспечение

---

[2] *Заключительные* замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f RUS%2fCO%2f8&Lang-=ru.

общественного порядка и противодействие преступности» от 15 апреля 2014 г. № 345[3] определила необходимость снижения к 2020 г. доли тяжких и особо тяжких преступлений в сфере семейно-бытовых отношений за счет повышения качества и результативности предупредительной деятельности полиции. Потребность в совершенствовании законодательства в сфере профилактики семейно-бытового насилия подчеркнута и в Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг.[4]

На заседаниях расширенной коллегии МВД России министром внутренних дел неоднократно был подчеркнут приоритет предупредительной деятельности полиции в исследуемой сфере. Отмечено, что «…одной из наиболее эффективных форм превентивного воздействия является индивидуальная работа с лицами, склонными к совершению правонарушений и состоящими в этой связи на профилактическом учете»[5].

Частичная декриминализация побоев, неразработанность критериев выделения административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, из общего числа противоправных деяний, несовершенство правоприменительной деятельности полиции определили выбор темы диссертационного исследования.

Состояние научной разработанности темы. Функции и задачи полиции по предупреждению и пресечению правонарушений исследовались в рамках единой административной деятельности органов внутренних дел. Разные аспекты и направления данной деятельности рассматривались в работах Д. Н. Бахраха, О. И. Бекетова, М. И. Еропкина, А. И. Каплунова, Ю. М. Козлова, А. П. Коренева, С. И. Котюргина, Л. Л. Попова, Ю. П. Соловья.

---

[3] *Об утверждении* государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18, ч. 4, ст. 2188.

[4] *Об утверждении* Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы : распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р // Там же. 2017. № 11, ст. 1618.

[5] *Сайт* Президента России. URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515.

Изучением правовых основ деятельности органов внутренних дел, связанной с привлечением к административной ответственности, как одной из мер предупреждения правонарушений, занимались И. А. Галаган, А. Н. Дерюга, А. С. Дугенец, Т. И. Козырева, П. И. Кононов, И. В. Максимов, Б. В. Россинский, Ю. Н Старилов, В. Е. Севрюгин, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов, О. М. Якуба.

Компетенционные полномочия государственных органов, в том числе органов внутренних дел, исследовали Ю. Е. Аврутин, К. С. Бельский, С. П. Булавин, М. А. Бучакова, В. Б. Гайдов, С. Р. Течиев, Ю. А. Тихомиров, В. В. Черников, К. Ф. Шеремет.

Качественные отличия и специфику предупреждения и пресечения правонарушений органами внутренних дел в различных сферах общественных отношений изучали В. Д. Ардашкин, Д. А. Газизов, О. А. Дизер, Д. С. Дубровский, М. А. Дугушкин, В. М. Емельянов, К. А. Кареева-Попелковская, А. Н. Кокорев, А. В. Коркин, В. Н. Прокопенко, В. А. Тюрин, Ю. П. Шевченко, Е. В. Шубина, С. Б. Щербаков.

Отдельные аспекты деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений разрабатывались в трудах М. В. Барышникова, А. Г. Гришакова, Т. М. Заниной, Е. В. Евсиковой, И. А. Зайцева, Е. В. Кашкиной, А.Н. Кокорева, А. В. Куяновой, О. А. Шелег[6].

---

[6] *Барышников М. В.* Организация деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений : учеб. пособие. Орел, 2011. 63 с. ; *Деятельность* участкового уполномоченного полиции : курс лекций / под ред. А. Г. Гришакова. Барнаул, 2016. 238 с. ; *Гришаков А. Г.* Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3. С. 49–53 ; *Евсикова Е. В.* Органы внутренних дел как основной субъект предупреждения домашнего насилия: сравнительно-правовой анализ // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. 2016. Т. 2, № 2. С. 17–31 ; *Акулов В. И., Кашкина Е. В.* Некоторые аспекты профилактической работы участковых уполномоченных милиции с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России. 2011. № 1(17). С. 9–16 ; *Кокорев А. Н., Лаврентьева М. С.* Организация деятельности участковых уполномоченных милиции : учеб. пособие. М., 2010. 341 с. ; *Куянова А. В.* Профилактика семейно-бытовых конфликтов, домашнего насилия и предупреждение преступлений, совершаемых на бытовой почве // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 52–56 ; *Занина Т. М.* Проблемы профилактической работы сотрудников полиции с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: региональный опыт применения административного

Проведено значительное число криминологических исследований, посвященных преступности в семье. Административно-правовой аспект рассматриваемой проблематики был представлен в диссертационной работе А. В. Равнюшкина «Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» (2015 г.). Данное исследование было проведено до принятия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[7] (далее — Закон об основах системы профилактики) и введения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях[8] (далее — КоАП РФ) административной ответственности за побои. С учетом изменений законодательства возникла необходимость комплексного изучения административно-правовой деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе административно-правовой деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, правоприменительная практика полиции в части использования мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Целью исследования является системный, комплексный анализ теоретических и практических проблем правового регулирования

законодательства к лицам, допускающим правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: учеб. пособие. Воронеж, 2016. 110 с. ; *Шелег О. А.* Организация деятельности подразделений участковых уполномоченных по предупреждению преступлений и административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: учеб.-метод. пособие. Калининград, 2012. 58 с.

[7] *Рос.* газета. 2016. 28 июня.

[8] *Кодекс* Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ : в ред. федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ // Там же. 2001. 31 дек. ; 2017. 9 авг.

административно-правовой деятельности полиции по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и разработка на его основе предложений, направленных на совершенствование законодательства в рассматриваемой области общественных отношений.

Цели диссертационного исследования обусловили постановку ряда взаимосвязанных задач:

1. Провести комплексный анализ становления и развития отечественного законодательства, направленного на противодействие семейно-бытовому насилию, определить роль и место полиции в системе предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Дать характеристику современного состояния российского административного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, выявить его основные тенденции и направления развития.

3. Определить признаки административно-правовых деликтов, совершенных в исследуемой сфере.

4. Сформулировать авторское определение понятия «административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений».

5. Рассмотреть компетенцию полиции по реализации мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

6. Выделить правовые и организационные проблемы, возникающие в процессе реализации полицией административно-правовых мер, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в изучаемой сфере.

7. Разработать рекомендации и предложения, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, повышение эффективности ее социально-защитных полномочий в исследуемой области.

Методологическую основу исследования составили общие и частные научные методы познания, в том числе диалектический, исторический, формально-

юридический, сравнительно-правовой, социологический, а также другие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение и др.

Эмпирической и информационной основой диссертации послужили материалы административной и судебной практики, информация, полученная в результате научных и научно-практических мероприятий, документы статистической отчетности, протоколы заседаний Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, официальные материалы деятельности подразделений полиции, информационно-аналитические справки участковых уполномоченных полиции, отчеты деятельности Алтайского краевого государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Краевой кризисный центр для женщин».

Обоснованность представленных теоретических выводов и практических предложений подтверждается данными опроса 387 участковых уполномоченных полиции, дознавателей, сотрудников патрульно-постовой службы территориальных органов МВД России по Алтайскому краю, Новосибирской, Кемеровской и Томской областям, Республике Алтай, а также поступившими в них обращениями граждан за 2015–2018 гг., связанными с правонарушениями в исследуемой сфере. В ходе работы было изучено 109 материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ, совершенных лицами, состоящими с потерпевшими в семейно-бытовых отношениях.

Теоретическую основу работы составляют научные труды, в том числе монографии и диссертации, учебники и учебные пособия, публикации в научных периодических изданиях по административному, гражданскому, семейному, уголовному праву и криминологии.

Кроме того, в исследовании использовались труды ученых в области теории государства и права и прежде всего — изучавших проблемы юридической ответственности, государственного и правового принуждения: Н. В. Макарейко, М. Г. Пинигина, А. А. Рудакова, А. Н. Федоровой и др.

Нормативную правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, КоАП РФ, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»[9] (далее — Закон о полиции), Закон об основах системы профилактики и положения иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Научная новизна работы определяется тем, что в рамках диссертационного исследования осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка вопросов, связанных с деятельностью полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Выделены признаки административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений. Сформулировано авторское определение понятия «административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений». Предложена норма, устанавливающая административную ответственность за побои в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях.

Определены роль и место полиции среди субъектов, осуществляющих предупредительную деятельность в исследуемой сфере. С учетом специфики семейно-бытовых отношений сформулированы положения (правила), которыми необходимо руководствоваться сотрудникам полиции в процессе предупреждения и пресечения правонарушений. Внесены предложения по закреплению правовых оснований постановки полицией граждан на профилактический учет. Приводится норма, устанавливающая дополнительную форму профилактического воздействия, которая обозначена как установление особых требований к поведению правонарушителя.

На основе результатов исследования подготовлены предложения о внесении изменений в КоАП РФ, Закон об основах системы профилактики.

---

[9] *Рос*. газета. 2011. 8, 10 февр.

Научная новизна исследования определяется **основными положениями, выносимыми на защиту:**

1. В дореволюционный период побои, угрозы и унижения в семье не воспринимались обществом и государством как правонарушения. Урегулирование частных ссор и разногласий в семье не входило в компетенцию полиции. Полицейское реагирование происходило лишь в случаях выявления фактов причинения тяжкого вреда здоровью либо смерти.

В Советском Союзе семейно-бытовые отношения рассматривались как неотъемлемая часть общественного порядка и при совершении правонарушений подпадали под общий административный надзор органов внутренних дел, определяющий право на вмешательство в частную сферу при помощи административно-правовых средств. Семейно-бытовое дебоширство выступало одним из проявлений мелкого хулиганства.

В современной России сфера семейно-бытовых отношений являлась объектом уголовно-правовой охраны. В 2017 г. произошла частичная декриминализация побоев. Данное противоправное деяние было введено в КоАП РФ, однако отдельная норма, устанавливающая административную ответственность за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, отсутствует. Это не отвечает требованиям общества и позволяет ставить вопрос о совершенствовании правового регулирования деятельности полиции в исследуемой сфере.

2. Автором обосновывается необходимость дифференциации административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, из общего числа противоправных деяний согласно следующим критериям:

1) наличие специального субъекта, к которому относится физическое лицо, достигшее на момент совершения административного правонарушения 16-летнего возраста и состоящее с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях;

2) определенный состав участников семейно-бытовых отношений, к которым относятся:

— лица, вступившие в законный брак (супруги);

— лица, связанные близким родством, т. е. родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: дети, родители, усыновленные, усыновители, родные сестры и братья (полнородные и неполнородные), внуки, бабушки, дедушки;

— лица, связанные свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены);

— сожители, совместно проживающие и (или) ведущие совместную материально-хозяйственную деятельность или воспитывающие ребенка;

3) формой административного правонарушения является персонифицированное физическое и (или) психическое насилие, составную часть которого представляет семейно-бытовой конфликт;

4) деликты указанного вида совершаются преимущественно в месте совместного проживания (пребывания);

5) объектом посягательства являются права, здоровье, личная свобода, честь и достоинство лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях.

3. На основе представленных критериев, полученных в результате анализа законодательства об административных правонарушениях, а также общих признаков административно-правовых деликтов автором предлагается определение понятия административного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Под административным правонарушением в сфере семейно-бытовых отношений понимается противоправное виновное деяние лица, обладающего признаком специального субъекта, — а именно состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, — совершенное в результате семейно-бытового конфликта преимущественно в месте совместного проживания и посягающее на права, здоровье, личную свободу, честь и достоинство лица, состоящего с ним в семейно-бытовых отношениях, ответственность за которое предусмотрена законодательством об административных правонарушениях.

4. Декриминализация побоев в отношении близких лиц и закрепление данного противоправного деяния в КоАП РФ в качестве отдельной нормы, без учета специфики сферы семейно-бытовых отношений не в полной мере отвечает требованиям обеспечения безопасности личности в семье. Насилие, совершенное в семье, представляет бóльшую общественную опасность, в отличие от аналогичных действий в отношении посторонних лиц. Оно проявляется не только в причинении физической боли и телесных повреждений, но и в целом приводит к распаду семьи, прекращению межличностного общения между ее членами, разлагающему и психотравмирующему воздействию на детей.

Введение в КоАП РФ отдельного состава за побои, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, обеспечит полноту статистической отчетности, мониторинг и прогнозирование данного правонарушения. В этой связи предлагается дополнить статью 6.1.1 КоАП РФ частью 2, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1.1. Побои

1. Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, —

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

2. Те же действия, указанные в части 1 настоящей статьи, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых
отношениях, —

влекут административный арест на срок от пятнадцати до тридцати суток либо обязательные работы на срок от восьмидесяти до ста шестидесяти часов.

Примечание. Под лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, следует понимать: супругов; близких родственников, т. е. родственников по прямой восходящей и нисходящей линии: детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных сестер и братьев (полнородных и неполнородных), внуков, бабушек, дедушек; лиц, связанных свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены); сожителей, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, воспитывающих ребенка».

5. С учетом специфики семейно-бытовых отношений диссертантом сформулированы положения (правила), которыми должны руководствоваться сотрудники полиции при осуществлении пресечения и предупреждения правонарушений. К ним относятся: своевременный, упреждающий характер вмешательства в целях защиты прав граждан; нейтральное (беспристрастное) отношение к участникам семейно-бытового конфликта, основанное на профессионализме и компетентности сотрудников полиции; персонифицированный подход при осуществлении профилактической работы; обязательная защита интересов несовершеннолетних; недопустимость разглашения сведений и информации о частной жизни семьи.

6. В целях обеспечения безопасности личности и предотвращения повторных правонарушений в семейно-бытовой сфере считаем целесообразным расширить перечень форм профилактического воздействия с введением дополнительной формы — установления особых требований к поведению правонарушителя. В этой связи предлагаем дополнить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» статьей 27.1 следующего содержания:

«***Статья 27.1. Установление особых требований к поведению правонарушителя***

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего, с его письменного согласия, судом по представлению органов внутренних дел могут быть

установлены особые требования к поведению лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является формой профилактического воздействия и применяется наряду с назначением административного наказания за побои либо уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, за преступления небольшой и средней тяжести, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений.

3. Лицу, в отношении которого установлены особые требования к поведению, может быть запрещено:

1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное оружие.

4. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет».

7. Для защиты прав и свобод граждан, а также профилактики повторных противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений предлагается закрепление оснований постановки на профилактический учет в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 года № 19.

«*Основаниями постановки граждан на профилактический учет являются:*

1) совершение административного правонарушения в отношении лиц, с которыми нарушитель состоит в семейно-бытовых отношениях;

2) прекращение уголовного дела за преступление в сфере семейно-бытовых отношений в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии;

3) отказ в возбуждении уголовного дела частного обвинения о преступлении, предусмотренном ст. ст. 115, 116[1] УК РФ, совершенном в сфере семейно-бытовых отношений, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по заявлению потерпевшего;

4) вступивший в силу приговор суда за преступление в сфере семейно-бытовых отношений к мере наказания, не связанной с лишением свободы».

Теоретическая значимость исследования заключается в выделении и анализе особенностей, характеризующих административно-правовое регулирование деятельности полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения расширяют основные положения теории административного права и административно-процессуального права, открывают новые аспекты полицейской деятельности, связанной с применением административно-правовых мер предупреждения и пресечения правонарушений в рассматриваемой сфере.

Представленные в диссертации теоретические положения и выводы могут использоваться для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость работы состоит в сформулированных научно обоснованных выводах и предложениях и рекомендациях, которые могут быть применены в правоприменительной и правотворческой деятельности полиции, а также в образовательном процессе:

— при преподавании учебных дисциплин административно-правового цикла всех форм обучения;

— в рамках первоначальной подготовки, повышения квалификации сотрудников полиции;

— для проведения занятий по профессиональной, служебной и физической подготовке в целях совершенствования знаний, умений и навыков, необходимых сотрудникам полиции для квалифицированного и эффективного выполнения служебных обязанностей в исследуемой сфере.

Апробация результатов исследования производилась по нескольким направлениям. Теоретические и утилитарные положения диссертационного исследования прошли апробацию и представлены в выступлениях и публичных обсуждениях в ходе проведения «круглых столов», международных, всероссийских, внутриведомственных научных и научно-практических

конференций, основными из которых являются: VII международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности» (Омская юридическая академия, 16 мая 2014 г.); VIII международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной ответственности (Омская юридическая академия, 29 мая 2015 г.); международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы полицейского права: к 95-летию образования Омской академии МВД России» (г. Омск, 2 июня 2015 г.); внутриведомственная конференция «Административная деликтология: состояние и перспективы» (Тюменский институт повышения квалификации сотрудников МВД России, г. Тюмень, 21 сентября 2015 г.); всероссийская научно-практическая конференция с международным участием «Состояние, динамика и тенденции преступности в семейно-бытовой сфере» (Горно-Алтайский государственный университет, г. Горно-Алтайск, 25 октября 2016 г.); всероссийская научно-практическая конференция «Административное принуждение на современном этапе» (Уральский юридический институт МВД России, г. Екатеринбург, 9 ноября 2016 г.); международная научно-практическая конференция «Государственное строительство в России на современном этапе» (Омская академия МВД России, г. Омск, 24 ноября 2016 г.); всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы административной и оперативно-разыскной деятельности полиции» (Владивостокский филиал Дальневосточного юридического института МВД России, г. Владивосток, 6 октября 2017 г.); всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы деятельности участковых уполномоченных полиции на современном этапе» (Московский университет МВД России им. В. Я. Кикотя, г. Москва, 16 ноября 2017 г.); международная научно-практическая конференция «Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и административными правонарушениями» (Барнаульский юридический институт МВД России, г. Барнаул, 2 февраля 2018 г.).

Основные научные изыскания представлены в 5 статьях, опубликованных в рецензируемых научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной

комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований, а также в 5 научных статьях в журналах и сборниках, входящих в РИНЦ.

На основе настоящего исследования подготовлены предложения и рекомендации, которые нашли отражение в следующих работах:

— научной лекции по теме «Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, совершаемых на почве семейно-бытовых отношений»;

— памятке «Действия участковых уполномоченных полиции в типовых ситуациях», в которой сотрудникам рекомендованы правовые и тактические приемы применения административно-правовых мер принуждения, в том числе в сфере семейно-бытовых отношений;

— учебном пособии «Основания и порядок осуществления участковыми уполномоченными полиции индивидуальной профилактической работы с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений».

Указанные работы внедрены в практическую деятельность ГУ МВД России по Алтайскому краю, Алтайского краевого государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Краевой кризисный центр для женщин», а также в образовательный процесс ФГКОУ ВО «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Дальневосточный юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Ростовский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», ФГКОУ ВО «Калининградский филиал Санкт-Петербургского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Структура и объем диссертации. Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих 6 параграфов, заключения, списка использованных источников и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цель, задачи, а также методологическая основа, характеризуется степень разработанности темы исследования, раскрывается новизна выносимых на защиту положений, аргументируется теоретическая и практическая значимость полученных выводов и предложений, указываются сведения об апробации результатов работы, структура диссертации.

Первая глава «Общая характеристика административно-правового регулирования предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» включает три параграфа, в которых рассматривается история становления и развития отечественного законодательства по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, современное законодательство Российской Федерации, устанавливающее административную ответственность за противоправные деяния в исследуемой сфере.

В *первом параграфе* «История становления и развития отечественного законодательства о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» автор отмечает, что существовавшее в дореволюционный период юридическое неравенство между мужчиной и женщиной способствовало тому, что побои, угрозы и унижения по отношению к жене и детям не воспринимались обществом и государством как правонарушения.

С момента принятия Устава Благочиния 1782 г. сфера семейно-бытовых отношений фрагментарно была включена в общий надзор полиции. Полиции было запрещено вмешиваться в семейные конфликты, в их урегулировании принимали участие церковь, родственники, община. Полицейское реагирование применялось лишь в случаях выявления фактов причинения тяжкого вреда здоровью либо смерти.

В советский период семейно-бытовые отношения стали неотъемлемой частью общественного порядка и при совершении правонарушений они подпадали под общий административный надзор органов внутренних дел,

определяющий право на вмешательство в частную сферу при помощи административно-правовых средств. Поведение правонарушителей в исследуемой сфере подвергалось социальному контролю со стороны общественности в лице товарищеских судов как по месту жительства, так и по месту работы. В рассматриваемый период семейно-бытовое дебоширство выступало одним из проявлений мелкого хулиганства.

В современной России побои в семье оставались уголовно наказуемым деянием. С 2017 г. произошла их частичная декриминализация, в том числе в семейно-бытовой сфере. Данное противоправное деяние было введено в КоАП РФ, однако отдельная норма, устанавливающая административную ответственность за правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, отсутствует. Это не отвечает требованиям общества и позволяет ставить вопрос о совершенствовании правового регулирования деятельности полиции в исследуемой сфере. На законных основаниях в рамках социально-защитного предназначения сотрудники полиции обязаны урегулировать (нейтрализовать) семейно-бытовой конфликт, незамедлительно пресечь правонарушение, осуществить индивидуальное профилактическое воздействие на правонарушителя и провести разъяснительную (консультативную) работу с потерпевшим.

Во *втором параграфе* «Законодательство Российской Федерации о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» на основании проведенного анализа действующего законодательства, административной и судебной практики диссертантом обосновывается необходимость дифференциации административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, из общего числа противоправных деяний согласно следующим критериям:

1) наличие специального субъекта, к которому относится физическое лицо, достигшее на момент совершения административного правонарушения 16-летнего возраста, состоящее с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях;

2) определенный состав участников семейно-бытовых отношений, к которым относятся:

— лица, вступившие в законный брак (супруги);

— лица, связанные близким родством, т. е. родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: дети, родители, усыновленные, усыновители, родные сестры и братья (полнородные и неполнородные), внуки, бабушки, дедушки;

— лица, связанные свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены);

— сожители, совместно проживающие и (или) ведущие совместную материально-хозяйственную деятельность или воспитывающие ребенка;

3) формой административного правонарушения является персонифицированное физическое и (или) психическое насилие, составную часть которого представляет семейно-бытовой конфликт;

4) деликты указанного вида совершаются преимущественно в месте совместного проживания (пребывания);

5) объектом посягательства являются права, здоровье, личная свобода, честь и достоинство лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях.

Автор указывает, что выделение административно-правовых деликтов в сфере семейно-бытовых отношений обеспечит полноту статистической отчетности, обозначит реальный масштаб исследуемых проблем. Это, в свою очередь, будет способствовать прогнозированию и мониторингу административных правонарушений в исследуемой в сфере, а также научной разработке и внедрению административно-правовых средств борьбы с ними.

Диссертантом предлагается определение понятия административного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Под административным правонарушением в сфере семейно-бытовых отношений понимается противоправное виновное деяние лица, обладающего признаком специального субъекта, — а именно состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, — совершенное в результате семейно-бытового конфликта, преимущественно в месте совместного проживания, и посягающее на права, здоровье, личную свободу, честь и достоинство лица, состоящего с ним

в семейно-бытовых отношениях, ответственность за которое предусмотрена законодательством об административных правонарушениях.

В *третьем параграфе* «Административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений» доказывается, что побои, совершенные в семье, представляют бóльшую опасность, в отличие от аналогичных действий в отношении посторонних лиц. Декриминализация побоев в отношении близких лиц и закрепление данного противоправного деяния в КоАП РФ в качестве отдельной нормы, без учета специфики сферы семейно-бытовых отношений, не в полной мере отвечает требованиям обеспечения безопасности личности в семье, так как, проживая совместно с правонарушителем, потерпевший постоянно испытывает страх за свою жизнь и здоровье. Опасность побоев заключается не только в причинении физической боли и телесных повреждений, но и в целом приводит к распаду семьи, прекращению межличностного общения между ее членами, разлагающему и психотравмирующему воздействию на детей.

В работе предлагается введение отдельной нормы, устанавливающей административную ответственность за побои, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. При этом автор, учитывая цели административного наказания, предлагает увеличение количества часов обязательных работ и срока административного ареста до тридцати суток.

Во **второй главе** диссертации «Правоприменительная деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений», состоящей из трех параграфов, диссертантом рассматриваются компетенция полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и соответствующие административно-правовые меры.

Первый параграф «Компетенция полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» посвящен полномочиям полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в данной сфере. Автор указывает, что административно-правовая деятельность

полиции по предупреждению и пресечению правонарушений носит социально-защитный характер и нацелена на нейтрализацию противоправных деяний и недопущение их в дальнейшем, восстановление, упорядочение, урегулирование и защиту позитивных правоотношений между лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях. После пресечения правонарушения пределы вмешательства полиции в семью ограничены персонифицированным профилактическим и разъяснительным воздействием на правонарушителя и потерпевшего.

Диссертант придерживается принципиального подхода к проблеме, согласно которому административное правонарушение или преступление, совершенное в семье, это социальная проблема, нереагирование на которую может привести к более тяжким последствиям. Правонарушение, совершенное в исследуемой сфере, это прежде всего нарушение прав и свобод человека, которые обязана защищать полиция. На основе анализа правоприменительной деятельности полиции, а также с учетом специфики семейно-бытовых отношений диссертантом сформулированы положения (правила), которыми необходимо руководствоваться сотрудникам полиции в процессе пресечения и предупреждения правонарушений. К ним относятся: своевременный, упреждающий характер вмешательства в целях защиты прав граждан; нейтральное (беспристрастное) отношение к участникам семейно-бытового конфликта, основанное на профессионализме и компетентности сотрудников полиции; обязательная защита интересов несовершеннолетних; персонифицированный подход при осуществлении профилактической работы; недопустимость разглашения сведений и информации о частной жизни семьи.

Во *втором параграфе* «Административно-правовые меры предупреждения полицией правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» автор рассматривает административно-правовые меры предупреждения, применяемые полицией в процессе индивидуальной профилактической работы. Диссертант приходит к заключению, что в целях повышения эффективности индивидуальной профилактической работы, обеспечения безопасности личности и предотвращения повторных правонарушений со стороны лица, состоящего с

потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, целесообразно ввести дополнительную форму профилактического воздействия — установление особых требований к поведению правонарушителя. В этой связи предлагается дополнить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» новой статьей 27.1 следующего содержания:

«Статья 27.1. Установление особых требований к поведению правонарушителя

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего, с его письменного согласия, судом по представлению органов внутренних дел могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является формой профилактического воздействия и применяется наряду с назначением административного наказания за побои либо уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, за преступления небольшой и средней тяжести, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений.

3. Лицу, в отношении которого установлены особые требования к поведению, может быть запрещено:

1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное оружие.

4. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет».

Для защиты прав и свобод граждан, находящихся с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, и профилактики повторных противоправных деяний диссертантом разработаны основания для постановки на

профилактический учет, которые должны быть отражены в ведомственном нормативном акте:

«*Основаниями постановки граждан на профилактический учет являются:*

1) совершение административного правонарушения в отношении лиц, с которыми нарушитель состоит в семейно-бытовых отношениях;

2) прекращение уголовного дела за преступление в сфере семейно-бытовых отношений в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии;

3) отказ в возбуждении уголовного дела частного обвинения о преступлении, предусмотренном ст. ст. 115, 116[1] УК РФ, совершенном в сфере семейно-бытовых отношений, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по заявлению потерпевшего;

4) вступивший в силу приговор суда за преступление в сфере семейно-бытовых отношений к мере наказания, не связанной с лишением свободы».

В *третьем параграфе* «Административно-правовые меры пресечения полицией правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» диссертант приходит к выводу, что применение полицией административно-правовых мер пресечения обусловлено наличием установленного события правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и является ответной мерой противодействия, реакцией со стороны государства в лице полиции на его совершение. Их реализация происходит в ходе непосредственного прекращения выявленного сотрудником полиции правонарушения, а также в рамках реагирования на обращения граждан.

Порядок использования воздействия такого рода строго регламентирован нормативными правовыми актами: оно применяется непосредственно (персонифицированно) к физическим лицам, начало действия происходит на месте и во время совершения правонарушения. Автор указывает, что применение мер пресечения в сфере семейно-бытовых отношений носит ситуативный характер. Если для нейтрализации семейно-бытового конфликта достаточно законных требований сотрудника полиции, то для предотвращения активных насильственных действий применяются физическая сила, специальные средства и

огнестрельное оружие по основаниям и в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации.

В **заключении** подводятся итоги работы, формулируются основные выводы и предложения автора, направленные на решение изученных в ходе диссертационного исследования проблем.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

Научные статьи, опубликованные в рецензируемых изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для опубликования результатов диссертационных исследований:

1. *Гайдуков, А. А.* О правовых и организационных аспектах деятельности полиции по защите прав и законных интересов граждан в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] / А. А. Гайдуков, П. Н. Левин, А. В. Равнюшкин // Проблемы права. — 2015. — № 1 (49). — С. 125–131 (авторство не разделено, 0,3 п. л.).

2. *Гайдуков, А. А.* Административно-правовая деятельность полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] / А. А. Гайдуков // Алтайский юридический вестник. — 2015. — № 11. — С. 55–60 (0,75 п. л.).

3. *Гайдуков, А. А.* Взаимодействие органов внутренних дел и товарищеских судов по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: историко-правовой аспект [Текст] / А. А. Гайдуков // Алтайский юридический вестник. — 2016. — № 14. — С. 54–61 (0,9 п. л.).

4. *Гайдуков, А. А.* О некоторых вопросах правового регулирования профилактического учета лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] / А. А. Гайдуков // Юристъ–Правоведъ. — 2016. — № 5 (78). — С. 33–39 (0,8 п. л.).

5. *Гайдуков, А. А.* Доставление как мера обеспечения личной безопасности граждан в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] / А. А. Гайдуков // Теория и практика общественного развития. — 2016. — № 12. — С. 132–134 (0,465 п. л.).

Научные статьи, лекции, учебные пособия, опубликованные в иных изданиях:

6. *Гайдуков, А. А.* О понятии «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» [Текст] / А. А. Гайдуков // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. —2015. — С. 98–102 (0,62 п. л.).

7. *Гайдуков, А. А.* Обеспечение полицией личной безопасности граждан в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] / А. А. Гайдуков // Состояние, динамика и тенденции преступности в семейно-бытовой сфере. Горно-Алтайск, 8–9 ноября 2016 г. : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. с междунар. участием. — Горно-Алтайск : РИО ГАГУ, 2016. — С. 50–56 (0,45 п. л.).

8. *Гайдуков, А. А.* Компетенция полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений [Электронный ресурс] / А. А. Гайдуков // Актуальные проблемы науки и практики : сб. науч. тр. — Хабаровск : РИО ДВЮИ МВД России, 2018. — Режим доступа: https://mvd.ru/upload/site134/folder_page/012/627/311/Aktualnye_problemy_nauki_i_praktiki_ENI_Sbornik_nauchnykh_trudov.pdf. — С. 33–36 (0,13 п. л.).

9. *Гайдуков, А. А.* Действия участковых уполномоченных полиции в типовых ситуациях [Текст] : учеб.-метод. пособие / А. А. Гайдуков, А. Г. Гришаков, Е. А. Федяев. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2014. — 35 с. (авторство не разделено, 0,6 п. л.).

10. *Гайдуков, А. А.* Профилактика участковым уполномоченным полиции правонарушений, совершаемых на почве семейно-бытовых отношений [Текст] : лекция / А. А. Гайдуков. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2015. — 28 с. (1,75 п. л.).

11. *Гайдуков, А. А.* Роль координации в системе профилактики правонарушений [Электронный ресурс] / А. А. Гайдуков // Государственное строительство в России на современном этапе : мат-лы междунар. науч.-практ. конф. (Омск, 24 ноября 2016 г.) / отв. за вып. д-р юрид. наук, доцент М. А. Бучакова, канд. ист. наук, доцент С. В. Шевченко. — Омск : Омская академия МВД России, 2017. — Режим доступа: https://xn--b1aew.xn--p1ai/upload/site129/folder_page/011/323/511/Gosudarstvennoe_stroitelstvo_v_Rossii_na_sovremennom_etape._Mat-ly_mezhdunar._nauch.-prakt._konf._24.10.2016.pdf (0,12 п. л).

12. *Гайдуков, А. А.* Основания и порядок осуществления участковыми уполномоченными полиции индивидуальной профилактической работы с лицами,

совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений [Текст] : учеб. пособие / А. А. Гайдуков, А. В. Равнюшкин. — Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2018. — 55 с. (введение, первый и второй раздел, третий раздел в соавторстве, 1,75 п. л.).

13. *Гайдуков, А. А.* Административно-правовые основы предупреждения полицией правонарушений в семейно-бытовой сфере [Текст] / А. А. Гайдуков // Реализация Конституции Российской Федерации: состояние и перспективы : мат-лы всерос. науч.-практ. конф. 12 декабря 2017 г. — Омск : Омская академия МВД России, 2018. — С. 58–59 (0,12 п. л).