

Гражданские правоотношения в деятельности подразделений органов внутренних дел.

В сборнике: Уголовно-процессуальная реформа: УПК РФ - год спустя. Актуальные проблемы применения. Всеросс. научн.-практ. конфер. С-пб. 2003.

Преподаватель кафедры гражданского права, к.ю.н. Селифонов А.А.

Внимание государства к отношениям, регламентированным гражданским законодательством, определяет актуальность выявления и изучения процессов взаимопроникновения частных и публичных начал в деятельности государственных органов.

Анализ задач и функций, возлагаемых на органы внутренних дел РФ, свидетельствует, что основная часть полномочий подразделений системы МВД реализуется в сфере публичных правоотношений, исследование которых ведется достаточно активно. Однако та часть гражданских правоотношений, динамика которой, так или иначе, связана с деятельностью подразделений МВД, до настоящего времени остается наименее изучена.

Деятельности органов внутренних дел в системе гражданских правоотношений свойственны как общие черты функционирования элемента системы органов исполнительной власти, так и специфические, вытекающие из функций и задач, присущих исключительно ОВД. Одной из наиболее важных обобщающих характеристик функционирования государственных органов является подчинение целей их деятельности конституционной обязанности государства в целом: признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Подобная цель в гражданских правоотношениях трансформируется, в том числе, в некоммерческий характер деятельности по реализации возложенных на государственные органы задач. В то же время следует учитывать, что некоторые из задач (охрана собственности, обеспечение безопасности граждан и др.) может осуществляться и на коммерческой основе как специализированными подразделениями ОВД, так и отдельными хозяйствующими субъектами. Дальнейшее совершенствование правового механизма реализации указанных задач в рамках гражданско-правовых институтов является одним из условий нормализации отношений в этой сфере.

Связь гражданских правоотношений с функциями органов государства не сводится к деятельности последних по регулированию этих отношений. Закрепление за органами власти государственной собственности, признание равного правового режима данной формы с иными формами собственности (п.2 ст. 8 Конституции РФ), определение Гражданским кодексом РФ органов государственной власти субъектами гражданского права (Глава 5 ГК РФ) предполагают эффективное использование соответствующего имущества и имущественных прав в рамках общих и специальных (учреждение, государственное унитарное предприятие) форм коммерческих и некоммерческих

организаций. Все это в полной мере относится и к подразделениям системы МВД РФ¹. **Таким образом, организационно-правовые предпосылки участия ОВД в гражданских правоотношениях в качестве их субъектов являются общими для всех элементов системы органов государственной власти.**

Реализуя правовой статус субъектов гражданского права, органы внутренних дел участвуют в качестве стороны в договорных и внедоговорных обязательствах. Совмещение подразделениями ОВД в себе статуса государственного органа, субъекта гражданского права и органа со специальной компетенцией предполагает его участие в трех группах договоров: договорах, направленных на удовлетворение государственных нужд² (§ 4. Гл. 30, § 5. Гл. 37); договорах, в которых не проявляется публичный характер деятельности подразделений ОВД (купля-продажа, аренда³ и др.); договорах, обусловленных спецификой деятельности подразделений ОВД (договор сопровождения, договор оказания услуг по охране собственности и др.)⁴. Правовой основой первых двух групп является Гражданский кодекс РФ. Правовую базу последней группы договоров составляют ведомственные нормативные акты, включенные таким образом в систему гражданского законодательства, с вытекающим отсюда требованием о соответствии их положений императивным нормам Гражданского кодекса РФ и федерального законодательства. Представляется перспективным исследование специфики реализации соответствующими подразделениями ОВД гражданско-правового статуса, обусловленного участием в договорах указанных выше групп.

Практическая деятельность системы МВД представляет примеры выступления структурных подразделений и во внедоговорных обязательствах (проведение лотерей, обещание вознаграждения за интересующую информацию и др.). При этом, тогда как договорные отношения с участием подразделений ОВД привлекли внимание исследователей, основная масса обязательств, инициируемых односторонними сделками

¹ См. например: Устав государственного учреждения - Управления торговли МВД РФ (утв. МВД РФ 5 июля 1997 г.); Постановление Правительства РФ от 25 апреля 1995 г. N 414 "О реорганизации специализированных монтажно-эксплуатационных подразделений Государственной автомобильной инспекции органов внутренних дел".

² См. например: Приказ МВД РФ от 5 августа 1996 г. N 428 "Об утверждении Устава Объединения единого заказчика МВД России".

³ См. например: п.33 Приказа МВД РФ от 31 мая 2002 г. N 522 "О полномочиях МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации в области миграции".

⁴ Об этом подробнее: Корзун Н.И. Актуальные гражданско-правовые вопросы в деятельности государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ. Дисс...канд.юрид.наук. С-пб. 2002; Смирнов В.И. Договоры об охране собственности граждан и юридических лиц с участием вневедомственной охраны при органах внутренних дел. Дисс...канд.юрид.наук. С-Пб., 2001; Хужин С.М. Нетипичные договоры с участием органов внутренних дел. Дисс...канд.юрид.наук. М., 1994.

данных подразделений, до сих пор остается без внимания, что не может быть признано удовлетворительным.

Следует также отметить, что отдельные гражданские правоотношения, осложненные участием сотрудников и подразделений ОВД, имеют свои особенности. Так, особым образом регламентирован оборот имущества предприятий, учреждений и организаций системы МВД¹, определенной спецификой обладают отношения по приобретению и распространению спецпродукции подразделениями ГИБДД² и др. В то же время, тогда как гражданско-правовой статус подразделений системы МВД РФ привлек внимание исследователей, гражданско-правовое положение сотрудника милиции и особенности его выступления в различного рода имущественных и неимущественных отношениях не получили должного теоретического освещения. Практический интерес в настоящее время представляет исследование жилищных правоотношений с участием сотрудников ОВД, специфика их выступления в отношениях, связанных с участием в различных формах коммерческих и некоммерческих организациях, а также в правоотношениях по поводу объектов интеллектуальной собственности.

Связь подразделений ОВД и гражданских правоотношений в некоторых случаях предопределена публичным характером деятельности данных подразделений и их должностных лиц, а именно способностью подвергать динамике гражданские правоотношения принимаемыми властными решениями. Это имеет свои начала в ст. 8 ГК РФ, которая одним из оснований возникновения гражданских прав и обязанностей называет акты государственных органов и органов местного самоуправления, которые предусмотрены законом в качестве основания возникновения гражданских прав и обязанностей. Указанное положение носит общий для всех органов государственной власти характер, что не исключает, однако, возникновение гражданских прав и обязанностей с участием подразделений ОВД из специальных оснований. Так, например, особенностями, нашедшими отражение в Гражданском кодексе РФ (ст.ст. 1069, 1070 ГК РФ), обладает участие подразделений ОВД в таком виде внедоговорных обязательств как деликтные обязательства, осложненных специальным субъектом - деликвентом (подразделениями и сотрудниками ОВД).

Разветвленные полномочия МВД РФ в различных сферах общественной жизни предопределили широкий охват гражданско-правовых отношений, возникновение и

¹ Указ Президента РФ от 12 октября 1992 г. N 1192 "О приватизации в органах внутренних дел Российской Федерации".

² Приказ МВД России от 25 мая 1998 г. N 618 "Об утверждении Положений об органах управления и подразделениях ГИБДД МВД России"; Распоряжение губернатора Санкт-Петербурга от 11.08.00 N 856-р "Об установлении размеров оплаты за выдачу (замену) государственных номерных знаков и документов, необходимых для допуска транспортных средств и водителей к участию в дорожном движении, а также за прием экзаменов (с изменениями на 8 августа 2001 года)".

нормальное развитие которых зависит от актов должностных лиц МВД РФ. Так, контроль гражданского оборота некоторых объектов (транспортных средств¹, некоторых видов оружия², отдельных видов оргтехники³ и др.) прямо возложен на милицию. При этом, административная по своему содержанию деятельность по осуществлению контроля влечет изменение гражданско-правового статуса владельцев конкретных объектов, легализуя в тех или иных случаях осуществление имущественных прав. Очевидно, что в подобной ситуации органы внутренних дел должны обладать не только административными инструментами контроля, но и развитым эффективным искомым механизмом защиты государственных интересов. Совершенствование данного направления деятельности органов власти также является одной из перспективных задач. Президент РФ, определяя в 2003 г. в своем ежегодном Послании Федеральному Собранию РФ основные приоритеты деятельности органов государства, прямо поставил задачу "сформировать эффективно работающий механизм разрешения споров между гражданином и государством за счет совершенствования административных процедур и судебных механизмов".

Необходимо подчеркнуть, что изменение гражданско-правового статуса гражданина, а в некоторых случаях и юридического лица происходит не только через институты гражданского права, а иногда посредством возможностей иной отраслевой принадлежности, например, вследствие признания за лицом соответствующего уголовно-процессуального либо административно-процессуального статуса. Анализ законодательства не вызывает сомнения в существовании определенной связи между отраслевыми статусами. Примером признания и учета законодателем подобной связи является закрепление в УПК и КОАП РФ бланкетных отсылок к гражданскому законодательству в случаях причинения вреда при реализации отраслевых задач. Соответственно, выяснение и учет корреляции гражданско-правового статуса лица с деятельностью должностных лиц МВД по изменению его статуса иной отраслевой квалификации позволит оптимизировать достижение тактических и стратегических целей конкретной процессуальной деятельности.

Таким образом, участие подразделений и должностных лиц МВД РФ в гражданских правоотношениях носит в целом вспомогательный характер и продиктовано необходимостью успешного выполнения поставленных перед министерством задач. При

¹ Приказ МВД РФ от 26 ноября 1996 г. N 624 "О порядке регистрации транспортных средств" (с изменениями от 30 июня, 29 июля 1997 г., 7 июля 1998 г., 19 февраля, 15 марта 1999 г.).

² Приказ МВД РФ от 23 июня 1997 г. N 382 "О мерах по совершенствованию деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы и усилению контроля за оборотом оружия"

³ См. п.2 Постановления Правительства РФ от 11 октября 1994 г. N 1158 "О порядке учета, хранения и использования средств цветного копирования в Российской Федерации" (с изменениями от 7 июня 2002 г.).

этом ряд правоотношений вытекает из действий, имеющих целью возникновение подобных отношений (договорные обязательства, обязательства из односторонних действий), ряд же гражданских правоотношений носит факультативный характер и возникает в силу имеющей место объективной связи с иными правоотношениями, динамика которых и являлась основной целью деятельности органа внутренних дел (деликтные обязательства, правоотношения, порождаемые властными актами). Все же, исключением из правила следует признать существование в системе МВД РФ подразделений, основной целью которых является оказание платных услуг. На наш взгляд, несмотря на очевидные коммерческие успехи подобной формы деятельности, остается открытым вопрос о целесообразности совмещения в одной организации административных и хозяйственных функций. Об актуальности данной проблемы для всей системы органов государственной власти говорит постановка правительственной комиссии¹ по проведению административной реформы задачи "организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам".

¹ Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы».