

Г.Н. Василенко

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В УСЛОВИЯХ ПРИМЕНЕНИЯ НОРМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА РФ «О ПОЛИЦИИ»

Административное законодательство современной России представляет собой огромный массив нормативно-правовых актов, располагающихся на всех уровнях системы источников права.

Административно-правовые нормы регулируют отношения практически во всех сферах жизни общества. Динамика развития этих отношения неизбежно приводит к модернизации механизма административно-правового регулирования, заставляет государство оперативно реагировать на изменения, происходящие в экономике, социальной, политической, культурной сферах. Не остается без внимания власти обеспечение общественной безопасности и поддержание общественного порядка в стране.

Инициированная Президентом РФ реформа системы органов внутренних дел, сопровождается принятием базовых нормативно-правовых актов в указанной сфере. Ключевое положение здесь было отведено Федеральному закону РФ «О полиции».

Надо отметить, что работа над проектом этого закона была проведена колоссальная — рассматривались предложения специалистов МВД РФ, законодательного собрания и что особенно ценно общественности.

Эффективность получившегося в итоге нормативно-правового акт оценивать довольно сложно, за неимением обширной практики его применения, однако, неоспоримым является тот факт, что его принятие существенно повлияло на содержание уже действовавших на момент вступления в силу Федерального закона РФ «О полиции» нормативно-правовых актов.

Соответствующие изменения были внесены в Кодекс РФ об административных правонарушениях, Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», Закон РФ «О частной детективной и охранной

деятельности в Российской Федерации», Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании», Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации», Федеральный закон «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» и многие другие.

Не осталась без внимания значительная часть профильных постановлений Правительства РФ. Так изменения коснулись Правил хранения наркотических средств и психотропных веществ, Положения о воинском учете, Правил оказания услуг подвижной связи, Правил обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, Правил учета и ношения холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с казачьей формой, Положения о государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок, Правил дорожного движения РФ и других.

На первый взгляд может показаться, что изменения заключаются в простой замене слова «милиция» на «полиция». Однако на самом деле содержание этих категорий и сам административно-правовой статус полицейского, в части его прав и обязанностей, кардинально отличается от статуса милиционера. Это в свою очередь неизбежно приводит к изменениям в правоприменительной практике.

В Федеральном законе «О полиции» довольно много новелл. Он объёмный и состоит из 11 глав и 56 статей.

Согласно Федеральному закону от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции) существенным образом изменен порядок финансирования органов внутренних дел, а также права и обязанности сотрудников, закрепленные ранее в Законе РСФСР от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» (далее — Закон о милиции).

Федеральным законом понятие «полиции» раскрывается через призму ее социальной роли в российском обществе. Так согласно ч. 1 ст. 1 «Назначение полиции» полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также — граждане; лица), для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности. При этом полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Здесь законодатель не упоминает о ее принудительном потенциале, что было характерно для определения милиции.

Определяя сущность полиции в ее предназначении, не раскрыты содержания определений «общественный порядок» и «общественная безопасность», которые до настоящего времени на законодательном уровне не определены.

Закон не определяет задачи полиции, а говорит об основных направлениях ее деятельности. В соответствии со ст. 2 их двенадцать:

- 1) защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) контроль за соблюдением законодательства РФ в области оборота оружия;
- 9) контроль за соблюдением законодательства РФ в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности;
- 10) охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе;
- 11) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 12) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Как видно из данного перечня осуществление предварительного расследования по уголовным делам не входит в задачи полиции.

Данные направления деятельности не в полной мере отражают предназначение полиции в сфере обеспечения общественной безопасности.

В ст. 4 Закона о полиции устанавливается, что полиция является частью федеральной системы органов государственной власти в сфере внутренних дел. В Законе о милиции отсутствовало специальное указание на то, что милиция является частью системы федеральных органов.

Статьей 7 Закона о милиции была определена организационная структура милиции и административная подчиненность в системе органов исполнительной власти. Согласно п. 4 ст. 4 Закона о полиции состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определяются Президентом РФ.

Законом о полиции отменено разделение органов внутренних дел на криминальную милицию (полицию) и на милицию (полицию) общественной безопасности.

В ст. 35 Закона о милиции было установлено, что милиция финансируется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и иных поступлений. Особо оговаривалось (ст. 7 Закона о милиции), что криминальная милиция может финансироваться только за счет средств федерального бюджета. Теперь в ст. 47 Закона о полиции определено, что деятельность полиции финансируется только из федерального бюджета.

Таким образом, Закон о полиции предусматривает независимость органов внутренних дел от бюджетов субъектов РФ, муниципальных бюджетов и иных поступлений.

В Законе о полиции (гл. 3) права и обязанности полиции изложены более подробно, чем в аналогичных нормах Закона о милиции (раздел III). В новом Законе специально оговаривается, что перечень обязанностей полиции может быть установлен только в Законе о полиции.

Кроме того, согласно Закону о полиции расширяются функции полиции по обеспечению защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан (п. 17 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции). Такие полномочия предусматривались в Законе о милиции (ст. 11).

Полиция, как и милиция, по-прежнему может заниматься охраной имущества и объектов на договорной основе (п. 10 ч. 1 ст. 2 и п. 25 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции).

Изменения коснулись и порядка применения специальных средств сотрудниками органов внутренних дел. Так, сотрудники полиции вправе применять данные средства для пресечения административных пра-

вонарушений (п. 2 ч. 1 ст. 21 Закона о полиции). Это новшество по сравнению с нормами Закона о милиции (ст. 14 Закона о милиции).

Статьей 22 Закона о полиции установлены ограничения на применение специальных средств. Так, сотрудники полиции не вправе применять данные средства в отношении:

- женщин с видимыми признаками беременности;
- лиц с явными признаками инвалидности;
- малолетних лиц;
- участников незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций.

Кроме того, не допускается нанесение человеку ударов палкой специальной по голове, шее, ключичной области, животу, половым органам, в область проекции сердца (п. 1 ч. 2 ст. 22 Закона о полиции). Такое ограничение не предусматривалось в Законе о милиции.

Однако данные ограничения не действуют в ситуациях, в которых сотрудник полиции вправе применить огнестрельное оружие (ч. 1 ст. 23 Закона о полиции). Это может быть защита от нападения, от посягательств на оружие или транспортное средство сотрудника полиции, освобождение заложников, пресечение побега из мест содержания под стражей и задержание пытающегося скрыться подозреваемого, застигнутого на месте совершения тяжкого или особо тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности или оказывающего вооруженное сопротивление. В этих случаях допустимо применение специальных средств, в частности, к беременным женщинам, инвалидам и малолетним.

По вопросу применения сотрудником полиции огнестрельного оружия следует отметить, что в ч. 4 ст. 23 Федерального закона «О полиции» говорится о «служебном огнестрельном оружии ограниченного поражения» при этом непонятно, какими свойствами должно обладать данное оружие, поскольку оно не упоминается в Федеральном законе от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии».

Действия сотрудника полиции в отношении с гражданами теперь законодательно регламентированы. Частью 3 ст. 5 Закона о полиции установлено, что сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание. Данное правило не было предусмотрено в Законе о милиции и является законодательной новеллой.

Также устанавливается особый порядок обращения сотрудников полиции к гражданам (ч. 4 ст. 5 Закона о полиции). Ранее это законом не закреплялось.

Законодательно установлена обязанность полиции принести извинения гражданину, права и свободы которого были нарушены сотрудником полиции, по месту нахождения (жительства), работы или его учебы в соответствии с его пожеланиями (ч. 3 ст. 9 Закона о полиции). Законом о милиции подобные действия не предусматривались.

Законом исключен ряд не свойственных полиции функций. Полицейские не обязаны:

- осуществлять административное выдворение иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы РФ;
- организовывать работу медицинских выпрезвателей;
- проводить технический осмотр автотранспортных средств и прицепов к ним;
- конвоировать задержанных лиц и лиц, заключенных под стражу, из следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы;
- разыскивать должника, его имущество;
- формировать и вести реестр дисквалифицированных лиц.

Согласно ч. 1 ст. 54 Закона о полиции данные нормы вступят в силу с 01.01.2012.

Глава 4 Закона о полиции регламентирует возможность применения сотрудниками полиции некоторых мер специального принуждения.

О нормативном регулировании вхождения (проникновения) сотрудников полиции в жилые помещения следует рассказать подробнее. Такое действие допускается в следующих случаях (ч. 3 ст. 15 Закона о полиции):

- 1) для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;
- 2) для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;
- 3) для пресечения преступления;
- 4) для установления обстоятельств несчастного случая.

Законом установлено, что сотрудник полиции вправе при необходимости произвести взлом запирающих устройств, элементов и конструкций, препятствующих проникновению в жилые помещения.

Сотрудник полиции, осуществляющий вхождение (проникновение) в жилое помещение, обязан в первую очередь перед совершением этого действия уведомить находящихся в помещении граждан об основаниях вхождения. Этого можно не делать, если промедление создает непосредственную угрозу жизни и здоровью граждан и сотрудников полиции или может повлечь иные тяжкие последствия.

При проникновении в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан сотрудники полиции

должны использовать безопасные способы и средства, с уважением относиться к чести, достоинству, жизни и здоровью граждан, не допускать без необходимости причинения ущерба имуществу. Факты личной жизни граждан, ставшие известными сотрудникам полиции при проникновении в помещение, не должны разглашаться.

О каждом вхождении (проникновении) в жилое помещение сотрудник полиции обязан сообщить непосредственному начальнику и в течение 24 часов представить соответствующий рапорт. О каждом случае проникновения сотрудника полиции в жилое помещение в возможно более короткий срок, но не позднее 24 часов с момента проникновения информируются собственник этого помещения и (или) проживающие там граждане, если такое проникновение было осуществлено в их отсутствие. О каждом случае вхождения сотрудника полиции в жилое помещение помимо воли находящихся там граждан письменно уведомляется прокурор в течение 24 часов.

В отношении задержания нужно отметить следующее. В соответствии с ч. 3 ст. 14 Закона о полиции с момента задержания гражданин имеет право на юридическую помощь, о чем ему должен сообщить сотрудник полиции. В Законе о милиции устанавливалась только обязанность сотрудников милиции предоставить возможность задержанным реализовать установленное законом право на юридическую помощь (абз. 5 ст. 5 Закона о милиции). Задержанный вправе пользоваться услугами адвоката и переводчика с момента задержания, а также уведомить родственников посредством телефонного звонка не позднее трех часов с момента задержания (чч. 3, 5 и 7 ст. 14 Закона о полиции).

Помимо норм о проникновении в жилое помещение и задержании в гл. 4 Закона о полиции содержатся нормы об оцеплении (ст. 16) и о формировании банков данных (ст. 17). В Законе о милиции подобные нормы были закреплены в разделе о правах и обязанностях милиции.

Для того чтобы служить в полиции, граждане РФ обязаны будут пройти специальную первоначальную подготовку (ч. 1 ст. 38 Закона о полиции). Аналогичное правило было предусмотрено и для службы в милиции (абз. 2 ст. 12 Закона о милиции). Однако в Законе о полиции закреплена целая система аттестаций сотрудников полиции на соответствие занимаемой должности и проверок на профессиональную пригодность к действиям, связанным с использованием физической силы и специальных средств (ст.ст. 34–36 и 38 Закона о полиции). Сотрудники полиции не смогут применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие до прохождения соответствующей проверки.

Специально установлено, что все сотрудники органов внутренних дел подлежат внеочередной переат-

тестации в порядке и в сроки, предусмотренные Президентом РФ (ч. 3 ст. 54 Закона о полиции). В случае выявления несоответствия занимаемой должности по результатам аттестации сотрудники полиции могут быть уволены (п. 10 ч. 1 ст. 40 Закона о полиции).

Кроме того, сотрудников полиции также будут регулярно проверять на знание Конституции РФ, законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере внутренних дел (ч. 1 ст. 27 Закона о полиции).

Необходимо отметить, что законодателем учтены имевшие место в Законе РФ «О милиции» противоречия позволявшие привлекать к несению службы, связанной с охраной общественного порядка лиц (сотрудников милиции), не достигших совершеннолетия (18 лет) (ст. 38). В соответствии с ч. 6 ст. 29 Закона о полиции на сотрудника полиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и ст.ст. 17, 18 и 20 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В частности, сотрудники полиции будут обязаны ежегодно представлять сведения о своих доходах и имуществе. Исключение составляют ограничения, запреты и обязанности, препятствующие осуществлению сотрудником полиции «оперативно-разыскной деятельности» (в терминологии ч. 1 ст. 8 Закона о полиции).

Закон о полиции предусматривает создание профессиональных объединений работников полиции (ст. 31 Закона о полиции).

В отличие от Закона РФ «О милиции» Федеральным законом «О полиции» впервые на законодательном уровне определяются основания увольнения сотрудника полиции (22 пункта).

Увеличено количество оснований для увольнения со службы в полиции (ст. 40 Закона о полиции) по сравнению с тем, что было предусмотрено в ст. 19 Закона о милиции.

Законом о полиции установлено, что в период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуациях сотрудники полиции могут быть направлены в другую местность без изменения их служебных обязанностей (ч. 5 ст. 37 Закона о полиции). В случае несогласия сотрудника полиции с таким направлением он подлежит увольнению (п. 21 ч. 1 ст. 40 Закона о полиции).

При этом для всех сотрудников полиции, а также для членов их семей предусмотрены широкие социальные льготы и гарантии (гл. 8 Закона о полиции): от обеспечения жильем помещением за счет бюджета и бесплатного

медицинского обслуживания до предоставления проездных документов на все виды транспорта и выделения мест для детей сотрудников полиции в общеобразовательных и дошкольных образовательных учреждениях по месту их жительства (ст.ст. 44-46 Закона о полиции).

Глава 10 Закона о полиции предусматривает многосторонний контроль над деятельностью полиции. Государственный контроль в отношении полиции осуществляют (ст. 50 Закона о полиции): Президент РФ, Правительство РФ и палаты Федерального Собрания. Ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, который будет установлен руководителем исполнительного органа власти в сфере внутренних дел.

Закон о милиции предполагал также осуществление контроля и со стороны органов законодательной и исполнительной власти субъектов РФ (ст. 37). Данные органы теперь не будут иметь соответствующих полномочий.

Закон о полиции дополнительно предусматривает также общественный и судебный контроль, а кроме того судебный и прокурорский надзор над деятельностью полиции.

В ст. 53 Закона о полиции установлено, что действия сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы граждан, организаций или государственных или муниципальных органов, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу или органу, а также в прокуратуру или в суд.

В последние годы высказывались многочисленные упреки в недостаточном общественном контроле за органами правопорядка. Федеральный закон «О полиции» значительно расширил возможности такого контроля по сравнению с Законом РФ «О милиции». В законе предусмотрена дополнительная ст. 50 «Общественный контроль за деятельностью полиции», рас-

сматривающая особенности и специфику общественного контроля за деятельностью полиции.

В соответствии со ст. 3 Закона о милиции деятельность милиции строилась в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма, гласности, взаимодействия и сотрудничества с органами власти, организациями и гражданами.

Полиция будет осуществлять свою деятельность на основе следующих принципов:

- соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина (ст. 5 Закона о полиции);
- законности (ст. 6 Закона о полиции);
- беспристрастности (ст. 7 Закона о полиции);
- открытости и публичности (ст. 8 Закона о полиции);
- общественного доверия и поддержки граждан (ст. 9 Закона о полиции);
- взаимодействия и сотрудничества (ст. 10 Закона о полиции);
- использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем (ст. 11 Закона о полиции).

Особый интерес вызывает принцип общественного доверия и поддержки граждан. Установлена обязанность органов внутренних дел проводить постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности полиции, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества (ч. 5 ст. 9 Закона о полиции).

Многие из названных нововведений сегодня активно обсуждаются и в научных кругах и среди правоприменителей — безусловно данный закон не лишен недостатков, как и любой другой, и потребует внесения изменений, при этом своевременность его принятия не вызывает сомнений.

Библиографический список:

1. Агеенкова Г.Т. Меры административного пресечения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1982.
2. Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х тт. Т. 1 — М., 1981.
3. Андреевский И.Е. Полицейское право. Т. 1: Полицейская безопасность. — СПб., 1874.
4. Бекетов О.И. Полицейский надзор: теоретико-правовое исследование: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Челябинск, 2010.
5. Бельский К.С. Полицейское право / Под ред. А.В. Куракина. — М., 2004.
6. Еропкин М.И. Развитие органов милиции в советском государстве. — М., 1967.
7. Еропкин М.И., Попов Л.Л. Административно-правовая охрана общественного порядка. — Л., 1973.
8. Зеленько В.Л. Вопросы теории и практики применения милицией мер административного пресечения правонарушений: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Киев, 1975.
9. Куракин А.В. Актуальные проблемы административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы РФ // Административное и муниципальное право. — 2008. — № 8.
10. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение в административной деятельности советской милиции. — М., 1983.
11. Тихомиров Ю.А. Эффективность закона: от цели к результату // Журнал российского права. — 2009. — № 4.

References (transliteration):

1. Ageenkova G.T. Mery administrativnogo presecheniya: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — M., 1982.
2. Alekseev S.S. Obshchaya teoriya prava: v 2-kh tt. T. 1 — M., 1981.
3. Andreevskiy I.E. Politseyskoe pravo. T. 1: Politseyskaya bezopasnost'. — SPb., 1874.
4. Beketov O.I. Politseyskiy nadzor: teoretiko-pravovoe issledovanie: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — Chelyabinsk, 2010.
5. Bel'skiy K.S. Politseyskoe pravo / Pod red. A.V. Kurakina. — M., 2004.
6. Eropkin M.I. Razvitie organov militsii v sovetskom gosudarstve. — M., 1967.
7. Eropkin M.I., Popov L.L. Administrativno-pravovaya okhrana obshchestvennogo poryadka. — L., 1973.
8. Zelen'ko V.L. Voprosy teorii i praktiki primeneniya militsiy mer administrativnogo presecheniya pravonarusheniy: Avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk. — Kiev, 1975.
9. Kurakin A.V. Aktual'nye problemy administrativno-pravovykh sredstv preduprezhdeniya i presecheniya korrupsii v sisteme gosudarstvennoy sluzhby RF // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. — 2008. — № 8.
10. Popov L.L. Ubezhdenie i prinuzhdenie v administrativnoy deyatelnosti sovetskoj militsii. — M., 1983.
11. Tikhomirov Yu.A. Effektivnost' zakona: ot tseli k rezul'tatu // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2009. — № 4.