



Заключение на проект федерального закона «О полиции»

Предмет исследования: проект федерального закона «О полиции», размещенный на сайте <http://zakonoproekt2010.ru/>

Чиков Павел Владимирович (специальный юридический стаж — 10 лет), председатель Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА» (свидетельство о регистрации от 12.09.2005, ОГРН 1051664047984), кандидат юридических наук (специальность 12.00.10 «Международное право. Европейское право»), магистр публичного администрирования (управление некоммерческой организацией), доцент кафедры конституционного и международного права Академии управления «ТИСБИ».

Ахметгалиев Рамиль Хайдарович (специальный юридический стаж — 10 лет), адвокат (регистрационный номер 16/1161 в реестре адвокатов Республики Татарстан, адвокатский кабинет «Правозащитник»), правовой аналитик Межрегиональной Ассоциации правозащитных организаций «АГОРА».

Межрегиональная Ассоциация правозащитных организаций «АГОРА» как юридическое лицо аккредитована в качестве независимого эксперта, уполномоченного на проведение экспертизы на коррупциогенность Министерством юстиции Российской Федерации, свидетельство №77 от 16.06.2009.

Место проведения: г. Казань.

Время проведения: 16-27 августа 2010 года.

ИССЛЕДОВАНИЕ

Данный проект федерального закона представлен общественности как реформа Министерства внутренних дел РФ (*далее по тексту МВД РФ*).

Однако принятие данного законопроекта нельзя рассматривать как реформу милиции. **Данный законопроект по своей сути и содержанию не может в принципе рассматриваться как реформа МВД РФ.**

Единственная новелла, которую можно назвать кардинальной - это изменение наименования милиции на полицию. Принятие только этого законопроекта будет означать, что либо реформа МВД РФ не проводится либо эта реформа проводится не публично, без участия общественности.

Для начала необходимо рассмотреть документы прошедшего года. Президент РФ в своих Указах от 24 декабря 2009 г. N 1468 "О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации" и от 18 февраля 2010 г. N 208 "О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации" **указывает о необходимости реформирования МВД РФ, а не милиции**. В соответствии со ст. 1 ст. 7 Закона «О милиции», милиция РФ состоит из криминальной милиции и милиции общественной безопасности и входит в систему МВД РФ. Согласно Положению о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г. N 927) в систему МВД России входят территориальные органы, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства (представителей) МВД России за рубежом, научно-исследовательские и образовательные учреждения, медико-санитарные части, экспертные центры, следственный комитет и иные организации и подразделения, созданные в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска. Схематично систему МВД РФ можно изобразить в следующем виде.

Система МВД РФ (по сайту www.mvd.ru)



Таким образом, говоря о реформировании МВД РФ, нельзя ограничиваться только отменой Закона РФ «О милиции» и принятием нового ФЗ РФ «О полиции». Изменение одного элемента в системе не может привести к кардинальным изменениям всей системы.

Говоря о реформировании МВД РФ, необходимо было изначально проанализировать нормативные акты, регламентирующие деятельность всей системы МВД РФ, и с учетом этого разработать систему совершенствования всего законодательства о МВД РФ, а лишь потом ставить вопрос о детальной разработке и принятии отдельных нормативных актов. Недопустимо бессистемное принятие нормативных актов в этой сфере, а равно подмена понятий «реформа МВД РФ»

«реформой милиции/полиции».

Подтверждением того, что публичное реформирование МВД РФ это лишь иллюзия, может служить отсутствие на сегодняшний день публично обсужденной и принятой Концепции реформирования МВД.

Практика принятия соответствующих концепций в России имеется, вот лишь некоторые примеры:

- Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах (одобрена распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. N 1789-р) (с изменениями от 9 февраля, 28 марта 2008 г.);
- Концепция реформирования системы государственной службы РФ (утв. Президентом РФ от 15 августа 2001 г.);
- Концепция федеральной целевой программы "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007-2016 годы)" (утв. распоряжением Правительства РФ от 7 июня 2006 г. N 839-р);
- Концепция реформирования системы начального профессионального образования (одобрена постановлением Правительства РФ от 21 июля 1997 г. N 908) (с изменениями от 20 мая 1998 г.);
- Концепция реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 7 октября 1996 г. N 1177)

Несомненно, милиция/полиция является наиболее важной частью системы МВД РФ. Эта именно та часть, с которой ежедневно и непосредственно контактируют граждане России и именно мнение о милиции и оценка ее деятельности ложится в основу оценки деятельности всей системы.

В то же время законопроект нельзя даже назвать реформой милиции, так опять же по своей сути он ничего не меняет.

Более того, даже реформой милиции назвать это трудно. Проект закона не предлагает структуру полиции, оставляя этот вопрос за рамками публичного обсуждения. В действующем Законе РФ «О милиции» данная структура регламентирована. Отсутствие структуры не позволяет понять модель полиции, ее построение, а следовательно и функционирование. Оставление этого вопроса на решение Президенту РФ недопустимо, исходя из федеративного построения России, географического расположения, экономического развития и т.д. Даже в одном и том же субъекте федерации запросы и ожидания граждан в двух разных населенных пунктах отличаются между собой (например, в сельской местности жителей волнует проблема краж домашнего скота, а в городе - угона автотранспортных средств). Таким образом, жесткая, централизованная система полиции не в состоянии будет функционировать качественно в интересах граждан.

Обратимся к разделу, который вызвал наиболее бурные споры в публичном пространстве — права и обязанности полиции (полномочия полиции).

В предлагаемом законопроекте количество пунктов (права и обязанности) существенно увеличилось по сравнению с ныне действующим Законом «О милиции». Но это на первый взгляд. Большею частью полномочия остались прежними, в проекте они лишь детализированы, в перечень включены полномочия

закрепленные специальными нормативными актами, а также прописана существующая сейчас правоприменительная практика.

Рассмотрим данный вопрос подробнее. Так, в законопроекте «появились» полномочия, которыми предлагается наделить сотрудников полиции, например, ограничивать свободу передвижения на один час для проверки документов удостоверяющих личность гражданина (пп. 14 п. 1 ст. 13 законопроекта). Ничем иным как попыткой закрепить существующую и сейчас повальную незаконную практику задержания граждан для проверки документов это нельзя назвать. Данная практика сложилась путем ограничительного толкования п.2 ч. 1 ст. 11 Закона «О милиции», в которой частности говорится, что сотрудники милиции вправе *«проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении их дела об административном правонарушении»*. На практике сотрудники милиции ограничиваются лишь первой фразой сотрудники милиции вправе *«проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан»* и проверяют документы у ЛЮБОГО гражданина (антиконституционные положения законопроекта приведены ниже в таблице).

Попытка закрепить в законопроекте сложившуюся практику (действующий закон плюс , как он применяется на практике) нельзя назвать реформой, более того, если это попытка закрепления антиконституционной практики.

Будущая полиция, как нынешняя милиция относится к системе правоохранительных органов и наделены определенными властными полномочиями. Те или иные полномочия реализуются сотрудниками милиции в той или иной сфере как участниками определенного процесса, который закреплен СПЕЦИАЛЬНЫМИ нормативными актами. Например, дознаватель действует как участник уголовного процесса, его полномочия определены в этой части Уголовно-процессуальным кодексом (далее по тексту УПК РФ), сотрудник ГИБДД, составляющий протокол за нарушение Правил дорожного движения, действует в рамках Кодекса об административной ответственности, сотрудник милиции, обеспечивающий авиационную безопасность, руководствуется полномочиями, предоставленными Воздушным кодексом РФ и так далее.

По общему правилу при конкуренции общей и специальной нормы права должны применяться последние.

В качестве примера этому ч. 1 ст. 7 УПК РФ - *«Суд, прокурор, следователь, орган дознания и дознаватель не вправе применять федеральный закон, противоречащий настоящему Кодексу». УПК РФ регулирует вопросы задержания подозреваемых, проведение с ним следственных действий, в том числе проведение обыска в жилище и личный обыск и т.д.*

Иными словами милиции не может быть наделены внепроцессуальными полномочиями. Последние существовавшие такие права были исключены из Закона «О милиции» Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской

Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности", принятым по инициативе Президента РФ.

Следовательно, если в законопроект «О полиции» войдут полномочия, противоречащие этому принципу и специальным нормативным актам, то на практике будут применяться не положения ФЗ РФ «О полиции», а специальные нормы — УПК РФ, КоАП РФ, ВК РФ и т.д.

Чтобы избежать этого, можно прописать эти полномочия в ФЗ РФ «О полиции» в том виде, в котором они изложены в специальных законах. То есть продублировать ныне существующие положения действующих нормативных актов.

Таким образом, дублирования в законопроекте полномочий, которые предусмотрены действующими специальными нормами нельзя считать реформой милиции или МВД РФ. Де факто обсуждается сейчас не глава 3 проекта закона «О полиции», а действующие нормативные акты в определенных сферах. Принятие главы 3 проекта закона «О полиции» не повлечет изменение правового регулирования полномочий сотрудников правоохранительных органов в той или иной сфере, они также обязаны будут действовать в строгом соответствии со специальными нормами УПК РФ, КоАП РФ, ВК РФ, ФЗ РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» ФЗ РФ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и т.д.

Таблица антиконституционных положений в проекте федерального закона «О полиции»

Статья проекта федерального закона «О полиции»	Комментарии
<p>подп. 5 ст. 13 беспрепятственно знакомиться в организациях с необходимыми материалами, документами, статистическими данными и иными сведениями, за исключением случаев, когда федеральным законом установлен специальный порядок получения информации</p>	<p>Беспрепятственно — это значит произвольно. По инициативе Президента РФ из Закона «О милиции» были исключены внепроцессуальные права милиции (Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности")</p> <p>В данном случае предлагается восстановить произвольные проверки юрлиц сотрудниками милиции. Другой необходимости предоставления такого права нет, порядок получения документов и информации в рамках уголовного дела, административного производства и т.д., установлен специальными федеральными законами. Это запросы, обследования помещений, обыски и выемки документов.</p>
<p>подп. 7 ст. 13 обязать любое лицо покинуть определенное место или удалить его принудительно, если поведение указанного лица свидетельствует о том, что оно может причинить вред жизни</p>	<p>Данный пункт фактически позволяет ограничивать конституционное право граждан на свободу собраний даже в том случае, когда проведение мероприятия заранее согласованно с органами власти. Сотрудник полиции произвольно, сославшись на общую формулировку о угрозе нормальной работе организаций (т.е. даже пивного ларька) вправе требовать прекращения законно проводимого публичного мероприятия.</p>

<p>и здоровью граждан, нанести ущерб объектам собственности либо представляет реальную угрозу общественному порядку и безопасности граждан; обращаться к группам людей, находящимся в общественных местах, с требованием разойтись или перейти в другое место, если возникшее скопление людей создает угрозу жизни и здоровью граждан, объектам собственности, нарушает нормальную работу организаций, порядок движения транспорта и пешеходов</p>	<p>В данной редакции пункт противоречит ст 14 ФЗ РФ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», в которой содержится закрытый перечень полномочий представителей органов внутренних дел. Данный пункт — это возвращение к старому правилу - «Больше трех не собираться!»</p>
<p>подп. 13 ст. 13 требовать от организаций при наличии признаков подготавливаемого, совершаемого или совершенного преступления проведения проверок и ревизий финансово-хозяйственной деятельности этих организаций либо проводить их самостоятельно в сроки и по основаниям, которые установлены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации;</p>	<p>Ранее аналогичные полномочия по инициативе Президента РФ были исключены из Закона «О милиции». Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 293-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности" Фактически подозреваемых и обвиняемых обяжут проводить экспертизы за собственный счет на самих себя. Это нарушение конституционного принципа презумпции невиновности.</p>
<p>подп. 14 ст. 13 применять на срок, не превышающий одного часа, ограничение свободы передвижения граждан на улицах и в других общественных местах для проверки документов, удостоверяющих личность, получения объяснений на месте</p>	<p>Любое ограничение конституционных прав, может вводиться только в определенных целях. <u>Обязанности носить при себе паспорт у граждан нет.</u> А раз нет такой обязанности, не может быть и мер принуждения. Фактически предлагается ограничивать право граждан на свободу передвижения и неприкосновенность за неисполнение обязанности, непредусмотренной законодательством. Более того, это фактически реализация принципа тотального контроля — знать каждого, находящегося на улице и в общественных местах, пофамильно.</p>
<p>подп. 4 ч. 1 ст. 23 для задержания лица, застигнутого при совершении преступного посягательства, создающего непосредственную угрозу</p>	<p>Фактически данный пункт расширяет перечень оснований для освобождения сотрудников милиции от уголовной ответственности, в том числе по делам об убийствах. Так, в частности, ч. 1 ст. 38 УК РФ устанавливает, что «<i>Не является преступлением причинение вреда лицу, совершившему</i></p>

<p>причинения тяжкого вреда здоровью или смерти, либо лица, в отношении которого имеются достоверные данные о совершении им такого посягательства, если указанные лица пытаются скрыться</p>	<p><i>преступление, при его задержании для доставления органам власти и пресечения возможности совершения им новых преступлений, если иными средствами задержать такое лицо не представлялось возможным и при этом не было допущено превышения необходимых для этого мер"</i></p> <p>Согласно проекту федерального закона, сотрудник полиции может стрелять в спину убегающего человека, даже не попытавшись применить иные специальные средства (нелетального характера). Другими словами, сотрудник полиции на месте решает вопрос виновен человек или нет, выносит ему приговор и на месте же приводит его в исполнение.</p> <p>Проект закона вообще никак не оговаривает принцип первоочередного использования нелетального оружия. В случае с задержанием лиц, подозреваемых в совершении преступления, целью полиции должно быть обеспечение задержания и доставления лица в органы следствия для того, чтобы такое лицо в последствии предстало перед судом, и следовательно, используемые средства должны соответствовать прежде всего этим целям.</p>
--	---

Аналогичный вывод можно сделать и по главе 10 проекта закона «О полиции» в нем регламентируются вопросы, которые на сегодняшний день урегулированы специальными нормами ФЗ РФ «Об Общественной палате Российской Федерации», Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», «О прокуратуре РФ», Гражданским процессуальным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Арбитражным процессуальным кодексом РФ (в части обжалования действий и решений в суд).

Следовательно, дублирование в законопроекте вопросов в сфере контроля и надзора, урегулированных в специальных нормативных актах признать реформой нельзя. Изменить порядок контроля и надзора путем принятия ФЗ РФ «О полиции» невозможно.

Глава 8 (Социальная защита) законопроекта «О полиции» лишний раз подтверждает отсутствие какой-либо реформы МВД РФ, она практически в слово слово дублирует главу 6 действующего закона «О милиции», вся «реформа» заключается в перестановке (последовательности изложения) тех или иных норм, слов и словосочетаний в предложениях. В остальной части обычное декларирование того, что уже сейчас закреплено, но не работает: сотрудник полиции имеет право на обеспечение жильем, медицинской помощью и т.д. Руководство МВД РФ предлагая данный законопроект как реформу милиции вводит в заблуждение собственных же рядовых сотрудников. Те или иные положения существуют и сейчас в действующем законе, они же переписаны в законопроекте, изменилось лишь название сотрудников с «милиции» на «полицию», а вместо «десятилетнего», написали «120 кратный» (в году 12 месяцев, в 10 годах 120 месяцев, десятилетнее содержание равно 120 кратному окладу).

Таким образом, предлагаемый вариант проекта Федерального закона РФ «О полиции» не решает вопросы о том:

- каково место полиции в системе правоохранительных органов;
- какова структура (будущая модель) МВД РФ в целом и ее части полиции;
- кто является главой полиции России и как он/она наделяется своими полномочиями, перед кем подотчетен;
- каким образом происходит первоначальное формирование личного состава полиции (переаттестация действующих сотрудников милиции по новым стандартам, набор новых и т.д.);
- правовой статус следственных органов МВД РФ;
- правовой статус экспертных учреждений МВД РФ;
- правовой статус внутренних войск;
- образовательных учреждений МВД РФ;
- механизм реализации закрепленных социальных гарантий сотрудников полиции.

Можно было бы говорить о проведении публичной реформы МВД РФ в случае

- принятия концепции реформы МВД РФ в целом, определяющей положения МВД РФ в системе правоохранительных органов, ее структуру, правовой статус отдельных органов и учреждений системы (милиции, следственных органов, экспертных учреждений), принципы реализации реформы и принципы функционирования будущей модели МВД РФ;
- разработки, публичного обсуждения и принятия пакета законопроектов по вышеназванным вопросам, а не одного законопроекта, регулирующего лишь один из элементов системы МВД РФ.

Вывод

Предлагаемый законопроект «О полиции» нельзя назвать реформой МВД РФ и даже части милиции. Фактически предлагаемый вариант проекта — это переписывание положений специальных правовых норм, а также действующих положений Закона РФ «О милиции», детализирование существующей практики, в том числе и антиконституционной. Эти действия лишь имеют некоторые признаки систематизации законодательства в сфере деятельности милиции и не более того.

Проблемы МВД РФ заключаются не в отсутствии правового регулирования, а в построении системы органов и подразделений, его функционирования (механизма), следовательно реформой МВД РФ можно лишь назвать такие действия, которые предлагали бы разрешить эти вопросы.

Таким образом, предложенный проект Федерального закона «О полиции» свидетельствует лишь о том, что реформа МВД РФ фактически не проводится либо данная реформа проводится непублично.

Чиков П.В.

Ахметгалиев Р.Х.