

КОНФЛИКТОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРОЕКТА ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИЦИИ»

© Жигачёв Г.А.^{*}, Ефимушкин В.М.[♦]

Тульский государственный педагогический университет им. Л.Н. Толстого,
г. Тула

Представленные научные материалы посвящены анализу проекта федерального закона «О полиции» с позиции юридической конфликтологии. Производится комплексный анализ проекта закона на предмет диагностики этиологических детерминант юридического конфликта (дефекты, пробелы и коллизии). Присутствуют практические рекомендации по совершенствованию законодательства.

Российский юридический мир в настоящий момент взволнован обсуждением проекта Федерального Закона «О полиции». Положения данного нормативно-правового акта анализируются на различных телевизионных форумах, круглых столах, конференциях, в печати и по радио. Общественность приняла большое участие в создании правового фундамента для будущего правоохранительного института: указывались, прежде всего, негативные моменты, связанные с тем обстоятельством, что жива еще историческая память о многих загубленных предателями, которые перешли на сторону фашистов в годы Великой Отечественной войны, получив полицейские полномочия. Изрядно поспособствовала созданию негативного восприятия образа полицейского и советская пропаганда – популярная в 80-е гг. прошлого века телепрограмма «Международная панорама» рисовала фигуру бездушного исполнителя воли господствующего класса, цинично разгоняющего демонстрантов и пикетчиков. В пользу же переименования милиции в полицию выступает не только запятнавший себя многочисленными репрессиями ореол «борца с антикоммунистической нечистью», но и глубина кризиса в системе органов внутренних дел – многим россиянам известны негативные доминанты, присущие стражам правопорядка: коррупция, моральная распущенность и нравственно-этическая деградация, самоуправство, пьянство. Этот список можно было бы продолжать до бесконечности, но авторы статьи ставят своей целью не исследование социально-психологических характеристик личности сотрудника милиции (в перспективе – полиции), а изучение положений вышеупомянутого законодательного акта с точки зрения возможности возникновения конфликтов различного уровня – начиная с противоречий внутри самого закона и заканчивая конфликтами между гражданским обществом и компетентными государственными органами, каковым и является, безусловно, полицейская служба.

^{*} Профессор кафедры Правовых дисциплин, кандидат педагогических наук, профессор.

[♦] Магистрант.

Определенный интерес предоставляет норма ч. 4 ст. 5 проекта закона (далее – проекта) где идет речь о сообщении сотрудниками полиции информации о задержании лица родственникам только по его просьбе (в обязательном порядке – только в отношении несовершеннолетних). Возникает вполне резонный вопрос – как проконтролировать поступление такой просьбы от задержанного сотрудникам полиции и ее исполнение? Обязательность и исполнительность сотрудников милиции на данный момент оставляет желать лучшего, а если идет речь о больном сахарным диабетом или бронхиальной астмой, которому срочно требуются необходимые лекарства? Возможно, следовало вменить в обязанность сообщения о факте задержания лица его родственникам вне зависимости от возрастных особенностей и прочих обстоятельств. Обязанностью полиции должно стать также и оповещение работодателя задержанного лица о факте задержания последнего. По действующему уголовно-процессуальному законодательству органы, проводящие задержание не уполномочены уведомлять работодателя. Примечательно, что в случае задержания военнослужащего командование воинской части уведомляется о факте задержания. Обобщая изложенную информацию, следует отметить, что содержание данной нормы противоречиво – идет речь о предоставлении возможности для получения квалифицированной юридической помощи, но как ее получить, если просьба задержанного лица не выполнена? В данном случае мы вынуждены констатировать нарушение права на защиту, предоставленного ст. 48 Конституции РФ [1].

В статье 8 идет речь об освящении деятельности полиции на основе гласности и публичности, но данный принцип интерпретируется весьма своеобразно – при обязательности выполнения запросов редакций различных средств массовой информации, непосредственное освящение деятельности полиции возможно только при аккредитации журналистов федеральным органом исполнительной власти в области внутренних дел. Не означает ли это нормативное предписание об ограничении доступа к информационным ресурсам, касающимся деятельности полиции? В такой ситуации доступ к информации получают только «надежные» журналисты, которые будут излагать данные в ключе, угодном руководству полицейской службы и необходимость в цензуре отпадает сама собой, но не эту ли цель ставили перед собой авторы законопроекта?

В подобном контексте следует констатировать явление отбора журналистов, занимающихся освещением деятельности правоохранительных органов, силовыми структурами. Возникает вопрос относительно соответствия данной нормы конституционному принципу свободы средств массовой информации (часть пятая статьи 29 Конституции РФ). Очевидно, что подобный подход выступает также не эффективным средством борьбы с коррупцией в правоохранительных органах. Статья 7 ФЗ «О противодей-

ствии коррупции» определяет одним из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции обеспечение независимости СМИ [5]. Однако очевидно, что в данном случае речь идёт о коллизии норм в праве. Средства массовой информации должны функционировать вне подчинения руководству силовых структур, но в то же время соблюдать законодательство, объективно отражая все процессы, происходящие в деятельности правоохранительных структур.

Демагогией и популизмом насыщены положения ст.9 проекта. Например, в части 2 указанной статьи говорится «... полиция должна стремиться к тому, чтобы действия ее сотрудников, при всей своей строгости и решительности, были обоснованными и понятными для граждан» [6]. В этом предложении, как нам, кажется, не совсем уместны эпитеты «строгость и решительность». Что они означают в контексте деятельности полиции? Тон обращения к гражданам? Аргументация при допросе делинквента в процессе дознания? Удаление этих слов из нормативного предписания сделает текст последнего и технически и стилистически более правильным. В частях 7-11 по сути идет речь об общественном контроле над деятельностью полиции, но какую силу буду иметь решения общественных советов? Логика части 8 подсказывает, что принимаемые ими акты будут обязательно учитываться при оценке деятельности полицейских структур, но будут ли они являться достаточным основанием для инициации лишения полномочий руководства органов внутренних дел? Отметим, что общественные советы будут существовать не автономно, а при полицейских органах и не будет ли в таком случае им уготована судьба профсоюзов и комиссий по трудовым спорам, которые, по сути, превратились в карманный орган руководства многочисленных предприятий и организаций?

Общественные советы должны действовать вне системы органов внутренних дел, как независимые наблюдательные комиссии. Гарантированность объективности деятельности подобных советов зависит от того насколько они автономны от воли силовых структур. Представляется приемлемым создание единого надзорного пространства, в котором роль контролирующих структур будут осуществляться в тесном сотрудничестве прокуратуры и общественных советов. По сути, речь идёт о создании целостной системы взаимодействия прокуратуры (как государственной надзорной инстанции) и общественных советов с целью противодействия различным проявлениям противоправности в деятельности органов МВД РФ. Отслеживание фактов нарушения законодательства общественными советами способствует более оперативному реагированию прокуратуры. Общественные советы и прокуратура должны взаимно дополнять друг друга, осуществлять комплексное взаимодействие. Также деятельность общественных советов по контролю в сфере деятельности полиции выступает дополнитель-

ным защитным механизмом самой системы органов внутренних дел. Иными словами, общественные советы должны контролировать систему органов МВД РФ с позиции тотального надзора, т.е. в сферу контроля общественных структур подпадает и собственная безопасность органов внутренних дел (ДСБ МВД). К тому же усиливается роль гражданского общества в обеспечении правового режима осуществления деятельности правоохранительных органов.

В связи с созданием единого надзорного пространства за деятельностью полиции необходимо принятие федерального закона, в котором бы нормативно устанавливался процедурный механизм взаимодействия общественных советов и прокуратуры, сфера компетенции, порядок создания и комплектации общественных советов при территориальных органах внутренних дел. Подобный нормативно – правовой акт должен охватывать основные направления деятельности общественных советов, а именно: полномочия по контролю за выполнением полицией функций, связанных с раскрытием уголовных дел и административных правонарушений (например, проверка оснований отказов в возбуждении уголовного дела), надзор за должностным поведением сотрудников (проверка соответствия деятельности сотрудников должностным инструкциям).

В части второй статьи 53 проекта ФЗ «О полиции» устанавливается норма, которая, по сути, нивелирует влияние прокуратуры в плане надзора за организационными формами и методами осуществления деятельности полиции. Осуществление деятельности полицией за счёт конкретных методов работы могут быть противозаконными. Следовательно, подобные противозаконные действия в области организации деятельности полиции (если буквально толковать норму) не подконтрольны прокуратуре. Как тогда быть с фактами использования незаконных методов сбора доказательств?

К тому же данная норма порождает коллизию в законодательстве. В части первой статьи 21 ФЗ «О прокуратуре РФ» установлено, что предметом надзора выступает «соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций» [2]. Методы работы полицейских по сбору доказательств могут быть осуществлены с нарушением Конституции РФ. Так при несо-

блюдении процессуальных норм организации контроля и записи переговоров нарушается конституционное положение о праве человека и гражданина на тайну телефонных переговоров (часть вторая статьи 23 Конституции РФ). Таким образом, отсутствие надзорных полномочий в сфере методов работы полиции детерминирует ситуацию осознания профессионально некомпетентными сотрудниками вседозволенности в осуществлении должностных обязанностей.

Одной из аксиом эффективного действия нормативно-правового акта является терминологическая точность – красной линией сквозь весь массив предписаний анализируемого нами проекта проходит термин «первая помощь». Что здесь имеется ввиду? В сознании большинства граждан доминирует процедура оказания первой медицинской помощи, осуществляемая медперсоналом, но что следует понимать под «первой полицейской помощью»? Не станет ли данный фразеологизм идиомой и впоследствии питательной почвой для анекдотов и комедийных сериалов?

Нормы ст. 14 посвящены процедуре задержания лиц сотрудниками полиции и если к основаниям задержания, как таковым, никаких претензий нет, то оформление задержания опять же заставляет задуматься о соблюдении права гражданина на защиту – протокол о задержании составляется и только по просьбе задержанного вручается последнему. При этом нигде не говорится об обязательном вручении протокола сотрудниками полиции – очевиден тот факт, что авторами проекта не была в полной мере оценена процессуальная значимость данного документа, поскольку при его отсутствии у задержанного возникнут сложности с реализацией права на обжалование действий должностных лиц полиции. Действительно, как проверить прокурору законность и обоснованность задержания, если соответствующего протокола у задержанного просто нет, и полиция отрицает сам факт задержания такого лица? Будет ли при проверке достаточно информации, содержащейся в реестре задержанных? Как мы видим, нормативные предписания закона уже на данном этапе вызывают много споров и вопросов.

Целесообразным выступает внедрение в практику полиции обязательного устного уведомления задержанного о его правах – правило Миранды. В США правилом Миранды является юридическая норма, согласно которой задержанное лицо до процедуры допроса уведомляется о своих правах, в том числе разъясняется право отказа от дачи показаний и право пользоваться помощью адвоката. В российском законодательстве аналогом правила Миранды выступает процедура ознакомления задержанного со статьёй 46 УПК РФ. Однако фактически полиции не вменяется в обязанность дословно разъяснить задержанному лицу его права. Соответственно, статья 14 проекта ФЗ «О полиции» должна быть расширена в части установления обязанности должностного лица полиции в устной форме сообщить задержанному о его правах в момент задержания. Также актуальным

является фиксация в ФЗ «О полиции» самого теста российского варианта правила Миранды, которое бы отражало основные положения уголовно – процессуального законодательства, касающегося прав задержанных лиц. Соответственно российским полицейским придётся, также как и их коллегам в США, наизусть заучивать формулировку правила Миранды.

В статье 37 одним из оснований в отказе приёма в полицию указывается привлечение лица в течение двух лет, предшествующих поступлению на службу в полицию, к дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения. Однако на нормативном уровне отсутствует целостная формулировка характерных составов коррупционных правонарушений. В ФЗ «О противодействии коррупции» коррупцией определяется деяния, квалифицирующиеся как дача взятки, получение взятки, злоупотребление должностными полномочиями. Иными словами, в законе в качестве характерных черт коррупции выделяются составы должностных преступлений. Но за преступления предусмотрена уголовная ответственность. Возникает проблема определения коррупционного деяния, за которое следует дисциплинарная ответственность, совершённое лицом, поступающим на службу в полицию. Ведь нет стандартного перечня, который бы определял либо список подобных деяний, либо характерные признаки, благодаря которым можно идентифицировать тот или тип коррупционного правонарушения. Очевидно, что коррупционное правонарушение несколько обширнее в идентификации, нежели только выделение уголовно наказуемых деяний. Например, существует гражданско-правовой коррупционный деликт (статья 575 ГК РФ): принятие в дар государственным служащим или служащим органов муниципальных образований, вещи, стоимость которой превышает пяти, установленных законом минимальных размеров оплаты труда [3]. В ФЗ «О противодействии коррупции» должно быть нормативно определено, какие деяния относятся к коррупционным правонарушениям. Необходима целостная идентификация полного списка всех коррупционных правонарушений, в том числе за совершение которых следует дисциплинарная ответственность.

Существенной проблемой выступает возмещение вреда лицам, пострадавшим от законных действий полиции. Целесообразным является внесение в Гражданский кодекс РФ главы, регуливающей обязательственные отношения по возмещению вреда, нанесённого правомерными действиями органов государственной власти. Так если полиция, осуществляет проникновение в жилое помещение граждан или на земельный участок, находящиеся в частной собственности, в соответствии с основаниями, перечисленными в части первой статьи 15 проекта ФЗ «О полиции», то очевидно, что возможны факты взлома замков, дверей, оград или даже повреждение самого помещения. Следовательно, причиняется вред имуществу лица. Отсюда необходимы новые гражданско-правовые механизмы компенсации вреда, нане-

сённого правомерными действиями полиции. Повреждение имущества, даже если они вызваны необходимыми действиями полиции по предотвращению преступления, должны компенсироваться гражданам и юридическим лицам в полном объёме.

Преисполнена противоречий ст. 38 проекта. Если на стажёров распространяется действие трудового законодательства, то непонятно почему срок испытания устанавливается от трёх месяцев до одного года. Согласно статье 70 Трудового кодекса РФ срок испытания не должен превышать трёх месяцев [4]. Следовательно, данная норма противоречит трудовому законодательству. Также не совсем ясно, почему освобождаются от испытаний лица, закончившие специальные учебные заведения в системе органов внутренних дел (количество, которых, кстати, на данный момент сокращается), в то время как выпускники юридических академий должны это испытание пройти. В этом аспекте действительно не совсем понятна логика законодателя – при очевидности того факта, что уровень подготовки в государственных юридических вузах (имеется ввиду Московская юридическая академия, Саратовская академия права и Уральская юридическая академия) очень высокий, то почему они должны проходить испытания при приеме на работу в органы полиции? Или авторы проекта посчитали, что выпускники столь престижных вузов просто не пожелают пойти на работу, на должность дознавателей в полицию? Но закон не может оперировать предположениями его авторов, а призван объективно урегулировать вопросы кадровых отношений в органах полиции.

В заключении мы скажем, что до принятия данного закона еще остается время, в течение которого если не все, то большая часть выявленных общественностью ошибок и противоречий будут исправлены, и тогда органы полиции действительно будут выполнять важнейшую роль по обеспечению правопорядка в нашей стране – в противном случае складывается мнение, что разработчики закона приложили все усилия для того, чтобы обеспечить должной нагрузкой на будущее Конституционный Суд РФ.

Список литературы:

1. Конституция РФ. – 12 декабря 1993.
2. ФЗ от 17.01.1992 № 2202-1 О прокуратуре РФ.
3. Гражданский кодекс РФ (ГК РФ) от 26.01.1996 № 14-ФЗ. – Ч. 2.
4. Трудовой кодекс РФ (ТК РФ) от 30.12.2001 № 197-ФЗ.
5. ФЗ от 25.12.2008 № 273-ФЗ О противодействии коррупции.
6. Проект ФЗ О полиции.