

Приложение № 1  
к поручению № 3.3-10/1758  
от 24 октября 2014 года

**Справочные материалы по теме: «Правоприменительная практика реализации Федерального закона «О полиции»»**

Происходящие в стране социально-экономические и политические перемены, а также проведенная реформа МВД России обуславливают объективную необходимость обращения, к казалось бы, устоявшимся положениям юридической теории - принципам организации и деятельности полиции. Сейчас только начинается формирование механизмов реализации многих предписаний, вносятся изменения и дополнения в целый ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, проводятся и иные организационные и правовые мероприятия.

В настоящее время назрела объективная необходимость переосмыслить накопившийся материал с целью его адаптации и использования в современных научных исследованиях, а также правоприменительной деятельности российской полиции.

Как показывают наблюдения и исследования в сфере внутренних дел, в последние годы в системе МВД России участились случаи нарушения сотрудниками полиции режима законности и служебной дисциплины, что вызывает обоснованную негативную реакцию в обществе, подрывает авторитет Министерства внутренних дел Российской Федерации, снижает престиж службы в органах внутренних дел.

Одной из причины возникновения негативных процессов и явлений в сфере внутренних является - неэффективное управление и организация деятельности органов внутренних дел (известно, что за последние десять лет были допущены серьезные упущения в кадровой работе, имело место недостаточное финансовое и материально-техническое обеспечение служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел). Кроме

того, системным нарушениям законности способствовали устойчивые противоправные и коррупционные устремления отдельных сотрудников, в том числе и занимающих достаточно высокие генеральские должности.

Совокупность упомянутых, а также многих других факторов и привела к формированию негативной профессиональной среды в системе МВД России, росту недоверия граждан к сотрудникам органов внутренних дел, в которых они все чаще начали видеть не защитников, а вымогателей и коррупционеров.

Опросы показывают, что процесс реформы МВД повысил уровень позитивных ожиданий россиян от сотрудников правоохранительных органов. При этом очевидно, что теперь перед полицией стоит задача эффективного использования «кредита доверия» населения России. В противном случае МВД столкнется с повышенным уровнем разочарования со стороны общества.

Согласно данным социологического опроса, число граждан, неудовлетворенных работой полиции, примерно то же, что и тех, кто доверяет ей, - 39 %. При этом 51% респондентов признали, что в той или иной степени не довольны тем, как работают полицейские. Большинство, 58% опрошенных граждан, не верят в способность сотрудников правоохранительных органов защитить граждан и их близких от преступников.

Для изменения сложившегося в последнее десятилетие положения дел требовались кардинальные меры. Президентом Российской Федерации было принято принципиальное решение о проведении реформы МВД России, принятии Федеральных законов: «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в

отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также проведении внеочередной переаттестации всего личного состава, которая отчасти помогла освободиться от целого ряда недобросовестных сотрудников.

Соблюдение принципа преемственности в праве является одним из основных начал и при организации нормотворческой деятельности.

Преемственность - это константа права, необходимый момент и условие его прогрессивного развития.

Преемственность в праве - это восприятие моделей правового регулирования прошлого, показавших свою эффективность, полезность и надежность. На смену отвергаемым ценностям приходят новые правовые взгляды и положения, которые не были известны в соответствующей области. В данном смысле каждый новый закон - это определенный прорыв в праве, в правовой идеологии, в правовом знании. Он вносит в правовую систему что-

Одним из самых резонансных правовых документов последнего времени является Федеральный закон от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее-Федеральный закон).

Федеральный закон является поистине революционным шагом, положившим начало преобразованию, нужно честно признать, бюрократившейся милиции в полицию. Именно с даты вступления его в силу начинается отсчет, пишется биография новой российской полиции, истоки создания которой относятся к началу XVIII века.

Публикация проекта федерального закона «О полиции» по решению Президента Российской Федерации в Интернете вызвала широкое общественное обсуждение. За время работы сетевой площадки [www.zakonoproekt2010.ru](http://www.zakonoproekt2010.ru) поступило 33 тысячи комментариев, содержащих более 20 тысяч конкретных предложений по совершенствованию законопроекта. Сайт посетили свыше 1,5 млн. человек. Процедура сетевого

форума, а также количество принявших участие в обсуждении граждан обеспечили достаточный уровень репрезентативности общественного мнения по законопроекту, способствовали его легитимации и поиску правильных решений. Опыт оказался удачным и по результатам дискуссий большинство статей законопроекта подверглись той или иной правке.

В итоге был создан прецедент и издан Указ Президента Российской Федерации от 9 февраля 2011 года № 167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов».

Теперь проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, затрагивающих основные направления государственной политики в области социально-экономического развития Российской Федерации, по решению Президента Российской Федерации могут быть вынесены на общественное обсуждение.

Федеральный закон отвечает мировым и европейским стандартам и во многих своих идеях и положениях является прорывом в законодательном регулировании правоохранительной деятельности и в этой связи о Федеральном законе в полной мере можно говорить, как о новаторском законе. Он содержит много инновационных идей и положений, воплощающих современные политические и законодательные реалии, которые определяют дальнейшее развитие статусного законодательства о правоохранительных органах и специальных службах.

Существенной корректировке подверглись нормы, закрепляющие правовую основу деятельности полиции (статья 3). Правовая основа деятельности полиции - это совокупность нормативных правовых актов, изданных уполномоченными на то органами в пределах их компетенции и регулирующих различные аспекты организации и деятельности полиции, включая правовое нормирование содержания полицейской деятельности, субъектов ее осуществления, условия, порядок и основания применения полицией мер государственного принуждения, гарантии законности

деятельности полиции и т.д. Отличительной чертой правового регулирования деятельности полиции служит множественность его субъектов и источников, обусловленная разнообразием решаемых полицией задач.

Ядро правовой основы деятельности полиции Федерального закона составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции. Федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также предложения по совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам, отнесенным к деятельности полиции (статья 3).

Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации» (статья 15 Конституции РФ).

В правовую основу деятельности полиции включены не только международные договоры Российской Федерации, как это было в ранее действовавшем Законе о милиции, но и общепризнанные принципы и нормы международного права, что соответствует положениям Конституции Российской Федерации.

Во главу деятельности полиции ставятся защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности (часть 2 статьи 1).

Подчеркивая социальную ориентированность деятельности полиции, законодатель в части 2 статьи 1 устанавливает, что полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Эти ценности выступают как самостоятельный объект полицейской защиты.

Принципы определяют приоритетные направления деятельности полиции и являются связующим звеном между нормативными предписаниями различной отраслевой принадлежности.

Так, в Федеральном законе определены следующие принципы деятельности полиции: *соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем* (статьи 5-11).

Анализ вышеназванных принципов показывает, что они самым непосредственным образом связаны с конституционными предписаниями, а механизмы реализации некоторых из них определяются исключительно нормами административного и уголовно-процессуального права.

В частности, такой принцип деятельности полиции, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, имеет непосредственное конституционное содержание.

Так, согласно Конституции РФ, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2). В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (статья 17). Указанные конституционные предписания, как уже отмечалось, являются основополагающими для деятельности органов полиции, они закреплены в действующем административном, уголовном, уголовно-процессуальном законодательстве. Человек, его права и свободы – все это должно находиться в центре правоохранительной деятельности полиции. Как отмечал в начале XX в. Н.Н. Белявский «...сущность полицейской задачи заключается в том, что полицейские органы должны заниматься отвращением опасностей, грозящих личности, обществу и государству».

Защита прав граждан традиционно является показателем демократической зрелости общества и уровня его развития, раскрывает степень возможного (должного) поведения личности. В свою очередь осуществление прав граждан не должно наносить ущерб интересам общества и государства, правам других граждан, в этой связи оно обременяется соответствующими обязанностями.

В ходе правоохранительной деятельности сотрудники полиции используют различные формы и методы работы, которые реализуются на основании закона, при этом некоторые права граждан могут быть ограничены. Ограничение прав человека в ходе осуществления правоохранительной деятельности полиции имеет пределы, которые определены законом. Во всех случаях ограничение прав личности

прекращается после достижения цели ограничения соответствующего права.

Рост преступности, ухудшение правопорядка в стране заставляют по-новому взглянуть на принципы организации и деятельности российской полиции. Составной частью принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина является принцип гуманизма, который, несмотря на рост преступности, не теряет своей актуальности, более того, является ключевым в деятельности полиции. Полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Деятельность полиции, ограничивающая права и свободы граждан, немедленно прекращается, если достигнута законная цель или выяснилось, что эта цель не может или не должна достигаться путем ограничения прав и свобод граждан. Сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению. Сотрудник полиции обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание (части 1, 2, 3 статьи 5).

Но закон не просто ограничился их провозглашением, а наполнил каждый принцип конкретным юридическим содержанием, придал им правовую форму. Еще один немаловажный момент новой идеологии связан с общественной оценкой полицейского труда. Впервые на уровне закона общественное мнение провозглашено в качестве одного из основных критериев официальной деятельности полиции (часть 6 статьи 9). Тем самым демонстрируется отказ от «палочной» системы и осуществляется переориентация на упреждение криминала, что для общества более ценно. Поэтому правоохранительные органы должны быть максимально открыты и стимулированы на постоянную работу с населением.

Именно этими соображениями продиктованы, в частности, такие

новеллы Закона, как обязанность полиции информировать заявителей о ходе рассмотрения их обращений о правонарушениях не реже одного раза в месяц, доводить до соответствующих органов и должностных лиц органов информацию о фактах, требующих их оперативного реагирования (пункт 1 части 1 статьи 12).

Даже в ходе своей разработки Федеральный закон породил новую традицию и норму законотворческого процесса - проведение общественной экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов по вопросам деятельности полиции (пункт 3 части 7 статьи 9).

Федеральный закон это единственный документ, который содержит развернутый перечень прав и обязанностей сотрудников полиции и четко регламентирует механизм применения ими мер государственного принуждения.

Федеральный закон ориентирует работу полиции на упреждение противоправной активности, на профилактику правонарушений.

Предупреждение и профилактика преступлений как главное направление работы полиции закреплены в статьях 2 и 12 Федерального закона. Полиция в этой связи обязана выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний.

Рассматривая порядок работы полицейского с гражданами, необходимо отметить, что для обеспечения прав личности сотрудник полиции при взаимоотношениях с гражданами, представителями юридических лиц, государственными или муниципальными служащими обязан назвать свою должность, звание, фамилию, предъявить служебное

удостоверение, а также сообщить причину и цель обращения. Данное требование сформулировано в Федеральном законе в статье 5 как обязательное, выполнение которого необходимо для защиты прав человека. Ни одно требование или просьба полицейского к гражданину не должны оставаться анонимными.

Согласно Конституции РФ, права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55). Это конституционное предписание находит закрепление в Федеральном законе. Следует учитывать, что ограничение прав граждан подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе принятыми МВД России, недопустимо.

В случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, сотрудник полиции обязан разъяснить ему основания применения соответствующих мер принуждения, а также права и обязанности, которые при этом возлагаются на гражданина. В частности, при задержании гражданину разъясняются его права на защиту, юридическую помощь адвоката и др. (статья 5).

Нельзя не отметить, что в Федеральном законе недостаточно четко закреплено право задержанного гражданина на телефонный звонок своим родственникам, знакомым о факте задержания и месте нахождения.

В этой связи, было бы целесообразно закрепить в Федеральном законе, а также в КоАП РФ (статья 27.3) предписание, обязывающее должностных лиц, которые осуществили задержание, предоставить задержанному право **сообщить лично** по телефону, телеграфу, электронной почте или с помощью других средств связи о факте и основаниях задержания, месте нахождения задержанного и др. В бланке протокола о

задержании, по нашему мнению, следует предусмотреть специальную графу в которой бы фиксировалось, что гражданин воспользовался предоставленным правом и сообщил о своем задержании соответствующим способом или отказался от реализации предоставленного права.

*В протоколе задержания гражданин должен расписаться в том, что ему было предоставлено право лично сообщить о своем задержании и месте нахождения. Необходимо также четко определить, через какое время задержанному гражданину будет предоставлена возможность сообщить о том, что он задержан. Такое право, как представляется, может быть предоставлено задержанному гражданину сразу после составления протокола о задержании или одновременно с регистрацией его в книге задержанных граждан. Время регистрации определить, например 30 минут. Также возможно прописать в Федеральном законе лаконичную формулировку разъяснение прав и обязанностей гражданам при их задержании.*

К сотруднику полиции, который несет службу по охране общественного порядка, часто обращаются граждане. При таком обращении, как уже отмечалось, сотрудник полиции обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно выслушать граждан, и если вопрос относится к компетенции данного сотрудника полиции или полиции в целом, принять соответствующие меры в пределах своих возможностей. Если вопрос не входит в компетенцию полиции, сотрудник должен разъяснить гражданину, куда ему следует обратиться для разрешения возникшей проблемы.

Согласно конституционным предписаниям, каждый гражданин России имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени. Кроме того, каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права

допускается только на основании судебного решения (статья 23 Конституции РФ). Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (статья 24 Конституции РФ).

При осуществлении правоохранительной деятельности сотрудники полиции имеют доступ ко многим сведениям, в том числе о частной жизни гражданина. В этой связи на сотрудников полиции возлагается обязанность охранять всеми средствами, предусмотренными законом, информацию о частной жизни человека, которую они получили в ходе осуществления своей служебной деятельности, не распространять эту информацию без согласия соответствующего гражданина. Следует отметить, что охрана таких сведений не всегда бывает удовлетворительной. Представляется необходимым усилить ответственность сотрудников полиции за распространение вышеперечисленных сведений.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (статья 24 Конституции РФ). Указанное конституционное предписание имеет прямое и самое непосредственное отношение к деятельности органов полиции. Гражданин вправе знакомиться со всеми процессуальными документами, которые составлены сотрудником полиции с участием соответствующего гражданина, а также с документами, которые его непосредственно касаются. Это право закреплено в уголовно-процессуальном законодательстве (статьи 46 и 47 УПК РФ), законодательстве об административных правонарушениях (ст. 25.1 КоАП РФ) и др.

Законность является основополагающим принципом, режимом и методом деятельности органов полиции. Сотрудники полиции обязаны

соблюдать нормативные предписания независимо от того, где эти предписания содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти. Вообще соблюдение законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права, уважение и выполнение судебных решений должно быть обязательным для любого сотрудника полиции.

Сотрудник полиции обязан пресекать различного рода правонарушения, вести борьбу с преступностью, поэтому вполне логично требование Федерального закона о запрете подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий (часть 3 статьи 6) (*Нужно сказать, что подобные ситуации складываются в ряде случаев при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел, например, оперативно-розыскной деятельности.*). Склонение сотрудником полиции гражданина к совершению противоправных действий является уголовно наказуемым деянием, а подобное поведение является основанием для применения к сотруднику полиции меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения.

В ходе их реализации объективно сталкиваются различные интересы, экономическая и политическая целесообразность, не имеющие ничего общего с требованиями законности и обеспечением прав граждан. Сотрудник полиции должен быть свободен от различного рода интересов и соблазнов, которые не связаны с его служебной деятельностью. В деятельности сотрудника полиции должен отсутствовать конфликт между законностью и целесообразностью. В настоящее время следует говорить о единстве законности и целесообразности в деятельности сотрудников полиции. Необходимо знать, что условия для решения вопроса о целесообразности должны быть предусмотрены законом. Особо отметим,

что задача сотрудника полиции заключается в выборе средств воздействия, которые являются наиболее оптимальной в сложившихся условиях. Целесообразность в правоприменительной деятельности сотрудника полиции обеспечивается выполнением таких условий, как недопустимость нарушения нормативного предписания, невыполнение должностных обязанностей в пределах своей компетенции, а также выполнение необходимых процессуальных требований.

Для успешной реализации принципа законности в деятельности полиции, необходимо, чтобы сотрудник полиции ни при каких условиях не выполнил незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц отдавая себе отчет, что в противном случае он будет нести ответственность в соответствии с законом. Часть 4 статьи 6 Федерального закона предусматривает, что сотрудник полиции не может в оправдание своих действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства.

Сотрудник полиции может и обязан руководствоваться только законными приказами и распоряжениями. Исходя из этого, принцип законности приобретает особую значимость, когда речь идет о возможности применения мер государственного принуждения для противодействия преступным и иным противоправным посягательствам в процессуальных целях, а также для защиты прав граждан. Отметим, что сотрудник полиции наделен широким объемом прав по применению мер государственного принуждения в соответствии с Федеральным законом, УПК РФ, КоАП РФ и другими законодательными актами. Как представляется, появилась насущная необходимость разработать и нормативно закрепить типовую модель ситуаций, при возникновении которых появляются объективные основания для применения мер

административного принуждения специального характера. Это помогло бы сотрудникам полиции более адекватно ориентироваться в нестандартных ситуациях, а также при осложнении оперативной обстановки.

Деятельность полиции, осуществляемая на основании и во исполнение Федерального закона, контролируется со стороны различных органов государственной власти и институтов гражданского общества. Так, согласно Федеральному закону государственный контроль за деятельностью полиции осуществляют Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в пределах полномочий, определяемых Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами часть 1 статьи 49). За полицией также осуществляется ведомственный контроль, а также общественный контроль (часть 2 статьи 49. Статья 50) . Судебный контроль и надзор за деятельностью полиции осуществляются в соответствии с федеральными конституционными законами и федеральными законами (статья 51). Надзор за исполнением полицией законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным (статья 52).

Ведомственный контроль один из самых эффективных видов государственного контроля, который осуществляется в системе МВД России. Этот вид контроля осуществляется с помощью различных форм и методов, этот вид контроля направлен на обеспечение законности и служебной дисциплины и может касаться как действий сотрудников полиции, так и принятых нормативных документов, расходования бюджетных средств и др.

Несмотря на эффективность ведомственного контроля, как способа обеспечения законности в органах и учреждениях системы МВД России,

исследование показывает, что в отдельных органах внутренних дел сложившаяся система ведомственного контроля была недостаточно эффективно организована. Некоторые руководители не обращают должного внимания на состояние исполнительской дисциплины и должным образом не контролируют выполнение подчиненными требований нормативных правовых актов, в том числе и нормативных актов МВД России. Это позволило достаточно большому числу сотрудников нарушать права граждан, осуществлять вымогательство денег у предпринимателей, а также совершать иные коррупционные правонарушения. Сложившееся положение дел требует самого решительного вмешательства в организацию контроля, осуществляемого за служебной деятельностью сотрудников различных служб и подразделений органов внутренних дел, особенно территориального и линейного уровней.

Согласно Конституции РФ, государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (статья 19). На основании данного конституционного предписания и принципа беспристрастности строится деятельность полиции в Российской Федерации.

Полиция - это универсальный правоохранительный орган, ее должностные лица используют различные методы защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина.

Полиция занимает особое место среди органов власти и управления. Ее значение определяется, главным образом, важностью и непосредственным характером выполняемых функций и решаемых задач,

которые зависят, прежде всего, от повседневной качественной работы сотрудников полиции.

Полиция для выполнения возложенных на нее задач осуществляет оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, административную деятельность, посредством чего должны обеспечиваться права всех без исключения граждан Российской Федерации, независимо от каких-либо объективных обстоятельств, перечисленных выше.

Кроме того, полиция обеспечивает защиту прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, которые легально находятся на территории Российской Федерации.

Рассматривая принципы организации и деятельности полиции в Российской Федерации, необходимо отметить принцип политической нейтральности в сфере внутренних дел. Этот принцип направлен на деполитизацию полицейской деятельности.

Так, сотрудники должны быть свободны от различного рода идеологических убеждений, которые могут повлиять на объективность их профессиональной деятельности. Следует оговориться, что, конечно же, сотрудник полиции, так же как и все граждане нашей страны, может участвовать в выборах политических партий в Государственную Думу, региональные парламенты, голосовать на муниципальных выборах, участвовать в референдумах, а также выборах главы государства. Сотруднику полиции запрещается состоять в политических партиях, материально поддерживать политические партии и принимать участие в их деятельности. При осуществлении служебной деятельности сотрудник полиции не должен быть связан решениями политических партий, иных общественных объединений и религиозных организаций (часть 2 статьи 7).

Относительно участия в общественной жизни, следует отметить, что сотрудник полиции не должен быть связан решениями общественных объединений и религиозных организаций, но это не означает, что он не

может состоять в таких объединениях и организациях. Исходя из своих интересов, он может состоять, например, в спортивных и иных общественных объединениях, которые преследуют социально полезные цели.

Российская Федерация многонациональное и многоконфессиональное государство, где переплелись различные культуры, традиции, национальные обычаи, религиозные праздники и др. К представителям различных культур сотрудник полиции обязан относиться уважительно и толерантно. Он не должен отождествлять личность преступника с соответствующей этнической группой или народностью.

Полиция защищает права, свободы и законные интересы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Сотрудник полиции должен проявлять уважение к национальным обычаям и традициям граждан, учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, религиозных организаций, способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию. Сотрудник полиции как в служебное, так и во внеслужебное время должен воздерживаться от любых действий, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности или нанести ущерб авторитету полиции (части 1, 3, 4 статьи 7).

Реализуя право на свободу совести, сотрудник полиции может исповедовать любую религию, отправлять религиозные обряды, участвовать в богослужениях и др. Но при этом в своей служебной деятельности он не должен отстаивать интересы общественных

объединений и религиозных организаций, в которых он состоит или которым он симпатизирует.

Принцип открытости и публичности в деятельности полиции базируется на том, что полиция, так же как и другие органы государственной власти, функционирует в обществе, которое является информационным. Это обязывает полицию действовать открыто в той степени, в которой это допускается действующим законодательством и не нарушает прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также органов власти и управления.

В соответствии с Федеральным законом граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции, а также получать от полиции информацию, непосредственно затрагивающую их права, за исключением информации, доступ к которой ограничен федеральным законом (часть 2 статьи 8).

Полиция регулярно информирует государственные и муниципальные органы, граждан о своей деятельности через средства массовой информации, информационно-телекоммуникационную сеть Интернет, а также путем отчетов должностных лиц (не реже одного раза в год) перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами. Периодичность, порядок отчетности, а также категории должностных лиц, уполномоченных отчитываться перед указанными органами и гражданами, определяются федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел. Полиция в соответствии с законодательством Российской Федерации предоставляет сведения о своей деятельности средствам массовой информации по официальным запросам их редакций, а также

путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах (части 3, 4 статьи 8).

Не требует доказательств тезис о том, что эффективность деятельности полиции во многом зависит от доверия и поддержки граждан. Во многих индустриально развитых государствах полиция опирается на население при раскрытии и расследовании преступлений, в вопросах противодействия коррупции и терроризму; без помощи граждан с активной жизненной позицией полиция не может решить поставленные перед ней задачи. В нашей стране доверие граждан к органам полиции, как и в недавнем прошлом - к милиции, к сожалению не высокое, и, как следствие, эффективность работы полиции оставляет желать лучшего. Как отмечается в научной литературе, характер взаимоотношений между сотрудниками полиции и гражданами представляет собой один из важнейших индикаторов социально-политической ситуации в стране, так как в глазах населения полиция, с одной стороны, олицетворяет порядок, установленный законом, а с другой - является наиболее «осязаемым» инструментом власти.

В свою очередь, сотрудник полиции должен строить свои взаимоотношения с гражданами на основе принципа социального партнерства, что, несомненно, должно создавать благоприятные условия для роста правовой активности граждан, их большей правовой защищенности. Для эффективности рассматриваемых взаимоотношений обе стороны (гражданин и сотрудник полиции) должны обладать достаточным уровнем правосознания, признающего одним из основных элементов данных взаимоотношений.

Для совершенствования реализации мер государственного принуждения сотрудниками полиции в Федеральном законе следует закрепить целый ряд процессуальных требований, обеспечивающих их реализацию. Только при сочетании обоснованности и понятности

действий сотрудника полиции можно рассчитывать на доверие и поддержку граждан.

В силу ряда субъективных и объективных причин, как уже отмечалось выше, сотрудник полиции, выполняя свои обязанности, иногда бывает вынужден в той или иной степени нарушать права граждан и юридических лиц. Если такое происходит, необходимо устранять возникшую конфликтную ситуацию, которая всегда негативно отражается на имидже и авторитете полиции. В случае нарушения прав граждан, сотрудник или должностное лицо полиции обязаны принести свои извинения как лично гражданину, так и публично по месту его жительства, работы или учебы. Аналогичными должны быть действия сотрудника полиции при нарушении прав юридических лиц. Если должностные лица полиции незаконно придали гласности сведения, которые порочат честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, в случае признания таких сведений не соответствующими действительности, они должны быть опровергнуты в максимально короткий срок (часть 4 статьи 9). При этом сотрудник, виновный в распространении подобной информации, должен быть привлечен к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Существуют различные критерии оценки деятельности органов полиции, и одними из основных, является общественное мнение граждан, степень их доверия к полиции. Никакие количественные и качественные показатели борьбы с преступностью не могут служить основным критерием оценки деятельности органов полиции.

Неоднократно органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке законодательной инициативы вносились в Государственную Думу проекты Федеральных законов о внесении изменений в Федеральный закон и КоАП РФ положением, предоставляющим должностным лицам органов внутренних дел (полиции),

уполномоченным законами соответствующих субъектов Российской Федерации, право составления протоколов об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Указанные законопроекты были сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по тем основаниям, что данный подход противоречит закрепленному в статьях 1.3 и 1.3.1 КоАП РФ принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, который означает, что субъект Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Указанный вопрос был разрешен Федеральным законом № 247-ФЗ от 21 июля 2014 года «О внесении изменений в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» в соответствии с которым протоколы об административных правонарушениях, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, составляются должностными лицами органов внутренних дел (полиции) в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашениями между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части полномочий.

Также следует обратить внимание, что положение пункта 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел

Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» признано Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования оно предполагает обязательное и безусловное расторжение контракта о прохождении службы в органах внутренних дел с сотрудником органов внутренних дел и увольнение его со службы, если в отношении него уголовное преследование по делу частного обвинения прекращено в связи с примирением сторон до вступления данного законоположения в силу, а также в той мере, в какой по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, в системе действующего правового регулирования оно допускает наступление предусмотренных им неблагоприятных последствий в связи с совершением сотрудником органов внутренних дел деяния, которое на момент решения вопроса о расторжении с ним контракта о прохождении службы и увольнения его со службы не признается преступлением.

На данный момент Правительством Российской Федерации внесен в Государственную Думу проект федерального закона № 606999-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившим силу пункта 1 статьи 24 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» (в части уточнения ограничений, обязанностей и запретов, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, и оснований прекращения или расторжения контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации)».

Названным законопроектом вносится изменение в пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в части уточнений положений, связанных со службой в органах внутренних дел Российской Федерации, в соответствии с которыми контракт подлежит расторжению, а сотрудник органов внутренних дел увольнению со службы в органах внутренних дел. Содержащиеся в статьях 29 и 35 Федерального закона соответствующие правовые нормы инкорпорируются в Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а сами указанные статьи, а также нормы Федерального закона, в которых имеются ссылки на них, признаются утратившими силу.

Также необходимо отметить, что сотрудники полиции не в полной мере используют предоставляемую общественностью информацию, не взаимодействуют с общественностью по обеспечению безопасности. В повседневной жизни законопослушные граждане редко сталкиваются с сотрудниками полиции, а также не знают своих участковых, никаким образом не привлекаются сотрудниками полиции в целях обмена информацией (если не являются свидетелями или понятыми по уголовному делу).

Сотрудники полиции не в полной мере исполняют свои служебные обязанности, например, в Московской области г. Красногорск наряд полиции на вызовы граждан в случаях нарушения тишины и покоя не выезжают (при этом ответ один, все на выезде, мы ничего не можем сделать). При обращении по данному вопросу к участковым уполномоченным полиции, положительного разрешения вопроса не происходит, они лишь проводят с правонарушителями профилактические беседы и назначают административное наказание гражданам в виде

предупреждения (при этом протоколы об административных правонарушениях при нарушении покоя и тишины обязаны составлять в соответствии с Законом Московской области «Об обеспечении тишины и покоя граждан на территории Московской области» должностные лица центрального исполнительного органа государственной власти Московской области специальной компетенции, осуществляющего исполнительно-распорядительную деятельность на территории Московской области в сфере государственного административно-технического надзора, что вызывает полное непонимание у граждан и возникает вопрос, а где же наша доблестная полиция, ситуация абсурдная). Еще пример, гражданину Шацкому А.А. при прогулке в парке Московской области, примерный район г. Химки, был нанесен удар холодным оружием (ножом) в руку, но с августа месяца по настоящий день уголовное дело не возбуждено (органы полиции не могут определить территориальную юрисдикцию, материалы несколько раз направлялись из г. Красногорска в г. Химки и обратно, обращение в Главное управление МВД России по Московской области положительных результатов не принесло), в результате явное халатное отношение сотрудников полиции к своим должностным обязанностям. Также сотрудники полиции не проводят работу по разъяснению прав и обязанностей гражданам, не выявляют актуальные проблемы и не содействуют их разрешению, зачастую не подвергают административным санкциям граждан за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, за потребление (распитие) алкогольной и спиртосодержащей продукции в запрещенных местах и т.д.

На основании изложенного, полагаем необходимым внести изменения в КоАП РФ, предусмотрев административную ответственность для должностных лиц полиции за халатность, то есть за неисполнение или

ненадлежащее исполнение указанными лицами своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния (статьей 293 Уголовного кодекса Российской Федерации предусмотрена уголовная ответственность должностных лиц за халатность, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение указанных лиц своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, при условии если это повлекло причинение крупного ущерба или существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Представляется, что многие актуальные правовые вопросы административного права возможно разрешить путем создания нового института государственной муниципальной службы, разработки административного процесса, проведения судебной реформы и создания административных судов. Административная юстиция должна быть выделена в самостоятельную ветвь судопроизводства (правосудие).

Обращаем внимание, что в Государственную Думу внесен депутатами Государственной Думы С.М.Мироновым, Т.Н.Москальковой, М.В.Емельяновым и др. проект федерального закона № 621910-6 «О муниципальной милиции в Российской Федерации». По названному законопроекту принято решение вернуть его авторам законодательной инициативы в связи с несоблюдением требований части 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (отсутствует заключение Правительства Российской Федерации).

Как следует из пояснительной записки, «данный законопроект направлен на реализацию конституционных положений о реальном участии органов местного самоуправления в осуществлении охраны

общественного порядка и обеспечении правопорядка на своей территории. Статья 132 Конституции РФ определяет, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения. Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Муниципальная милиция в законопроекте рассматривается как самостоятельный муниципальный орган, который непосредственно подчиняется главе муниципального образования. Она *не входит в структуру местной администрации*. По мнению разработчиков законопроекта, это обеспечит должную независимость муниципальной милиции в вопросах охраны общественного порядка и уменьшит риск субъективизма в руководстве ею. В данном случае учитывается и следующее обстоятельство. Начальник муниципальной милиции избирается всем населением муниципального образования.

Создание нового правоохранительного института приблизит правоохранительную деятельность к потребностям граждан и конкретных поселенческих обществ, повысит подотчетность органов охраны правопорядка гражданам, а также уровень доверия к ним со стороны населения и в целом положительно скажется на состоянии безопасности граждан и общественного порядка в стране.

Через муниципальную милицию могут быть открыты новые каналы связи общества и правоохранительных органов. Появится возможность создания условий для реализации стратегии социального партнерства, предполагающих обстановку взаимопонимания, доверия, взаимной

поддержки и сотрудничества. Все это будет способствовать росту правовой активности людей, а в конечном итоге - повышению эффективности функционирования всей правоохранительной системы общества.

Организация и деятельность муниципальной милиции подлежит урегулированию на уровне федерального закона, поскольку охрана общественного порядка и выполнение муниципальной милицией некоторых других функций предполагает применение органами властных средств воздействия, включая использование мер принуждения.

В целях обеспечения единой государственной политики в вопросах обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, противодействия преступности на территории всей страны на уровне федерального закона необходимо закрепить также общие задачи и обязанности муниципальной милиции, основы ее организации и особенности прохождения службы служащими муниципальной милиции, минимальные стандарты социальной и правовой защищенности служащих муниципальной милиции, основные элементы муниципального и общественного контроля за деятельностью муниципальной милиции».

Градус социального скепсиса и общественных ожиданий вокруг Федерального закона в сравнении с периодом, когда он всенародно обсуждался, ниже не станет. Этого можно ожидать лишь тогда, когда произойдут действительные перемены в работе самого многочисленного аппарата охраны правопорядка. Данное, в свою очередь, возможно лишь при условии полной реализации его норм, воплотивших отечественный и мировой опыт правового регулирования полицейской деятельности.

В этой связи актуален постоянный мониторинг применения Федерального закона. Он нужен для того, чтобы на основе обобщения, анализа и оценки информации о действии Федерального закона своевременно корректировать его положения. Такая обязанность для МВД России как федерального органа исполнительной власти проистекает из

Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации».

В заключение следует отметить, что обозначенные положения не исчерпывают всего комплекса проблем и путей их решения в сфере внутренних дел. Безусловно, в процессе реализации Федерального закона появятся новые проблемы, которые потребуют отдельного рассмотрения.

Понятно, что сформированная на базе милиции современная полиция, очень много негативного, что было в деятельности милиции в последнее десятилетие, получила в наследство. Однако нельзя не отметить, что за 2011 - 2014 гг. наметилась положительная тенденция в деятельности полиции, а значит, есть надежда, что полиция в Российской Федерации все-таки будет такой, какой должна быть современная правоохранительная служба. То есть российская полиция будет эффективно и оперативно реагировать на различные правонарушения, а также действовать строго в рамках закона.

**Используемая литература:**

1. Теория государства и права: Учебник / Под ред. В.К. Бабаева.-2009.
2. Афанасьев В.С. Проблемы укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел // Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 2011.
3. Белявский Н.Н. Полицейское право (административное право). – Петроград, 1915.
4. Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009.
5. Драгунцов Ю. Система обеспечения собственной безопасности ОВД Российской Федерации // Профессионал. – 2011. – № 6.
6. Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
7. Рыбаков В.А. Преемственность в отечественном праве в переходный период: общетеоретические вопросы: Дис... д-ра юрид. наук. – Омск, 2009.
8. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 900. Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 7. – Ст. 939.
9. Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 3.
10. <http://wciom.ru/index.php?id=515&uid=112053> (Дата обращения 24.01.12).
11. [http://www.infox.ru/authority/state/2011/04/06/Tryet\\_rossiyan\\_dovye.phtml](http://www.infox.ru/authority/state/2011/04/06/Tryet_rossiyan_dovye.phtml). (Дата обращения 12.02.2013).
12. Айрих В.А. Соотношение общественной безопасности и превенции в полицейском праве ФРГ // NB: Национальная безопасность. - 2013. - 1. -

С. 254 - 289. URL: [http://www.e-notabene.ru/nb/article\\_312.html](http://www.e-notabene.ru/nb/article_312.html).

13. Трегубова Е.В. Административные запреты в сфере осуществления полицейской деятельности // NB: Российское полицейское право. - 2013. - 1. - С. 25 - 44. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_718.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_718.html).

14. Куракин А.В., Костенников М.В. Административно-правовое противодействие коррупции в системе государственной службы и в деятельности сотрудников полиции Российской Федерации и зарубежных государств // NB: Российское полицейское право. - 2013. - 1. - С. 65 - 83. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_735.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_735.html).

15. Дамирчиев Э.И. Основные направления практической деятельности Европейской полицейской организации (Европол) в сфере борьбы с преступностью // NB: Российское полицейское право. - 2012. - 1. - С. 135 - 160. DOI: 10.7256/2306-4218.2012.1.732. URL: [http://www.e-notabene.ru/pm/article\\_732.html](http://www.e-notabene.ru/pm/article_732.html).

16. Будаев С.Н., Козлов Т.Л., Илий С.К. Теория и практика взаимодействия органов исполнительной власти с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции // NB: Административное право и практика администрирования. - 2013. - 3. - С. 59 - 157. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_634.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_634.html).

17. Гуляихин В.Н. Структурно-функциональные особенности различных состояний правосознания человека // NB: Вопросы права и политики. - 2013. - 2. - С. 90 - 116. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.2.153. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_153.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_153.html).

18. Токарчук Р.Е. Общественная опасность как общий принцип уголовного права и уголовной ответственности // NB: Вопросы права и политики. - 2012. - 1. - С. 126 - 142. DOI: 10.7256/2305-9699.2012.1.51. URL: [http://www.e-notabene.ru/lr/article\\_51.html](http://www.e-notabene.ru/lr/article_51.html).

19. Вожова Е.М. // NB: Административное право и практика администрирования. - 2013. - 1. - С. 12 - 29. URL: [http://www.e-notabene.ru/al/article\\_434.html](http://www.e-notabene.ru/al/article_434.html).

Исполнитель: А.А.Дыдыгин (т.697-76-54).

