

А. И. Дуров*

РЕФОРМА МВД: ПОЛИЦИЯ ИЛИ МИЛИЦИЯ?

10 сентября 2010 г. в Уральском институте экономики, управления и права состоялся «круглый стол», на котором обсуждался проект федерального закона «О полиции». Законопроект вызвал жаркую дискуссию участников «круглого стола». Статья является продолжением этой дискуссии, своего рода приглашением к дальнейшему широкому обсуждению данной темы.

Ключевые слова: милиция, полиция, реформа

В январе 2010 г. Президент РФ Д. А. Медведев на расширенной коллегии МВД РФ объявил о реформе системы МВД. В рамках реформы в центральном аппарате МВД РФ (в порядке самореформирования, что уже ущербно, так как отсутствует объективность в самооценке и нет заинтересованности в кардинальных изменениях) был разработан проект федерального закона «О милиции».

Летом 2010 г. Президент РФ предложил переименовать милицию в полицию, а законопроект представить на всенародное обсуждение. 7 августа 2010 г. был создан сайт zakonoproekt2010.ru, и законопроект ФЗ «О полиции» был представлен на суд общественности.

Это несомненное достоинство данного нововведения, выходящее за рамки процесса реформирования МВД, а именно реальное всенародное обсуждение через Интернет жизненно важно для общества и государства законопроекта. Необходимо отметить, что граждане активно включились в дискуссию: уже в течение первой недели количество комментариев превысило 8000, а всего (обсуждение длилось до 15 сентября 2010 г.) поступило более 20 тыс. предложений.

Отношение населения к предлагаемым нововведениям неоднозначно. В какой-то мере его можно оценить по одному из высказываний: «Закон, который сделает всех граждан виноватыми». Многие справедливо считают, что документ «сырой», недоработанный, противоречивый, стилистически безграмотный. Вместе с тем большинство замечаний конструктивны, многие из них заслуживают внимания. Учитывая большое число поступивших предложений, можно сделать предварительные выводы: во-первых, гражданам небезразлична судьба законопроекта и идет его всенародное обсуждение; во-вторых, по итогам дискуссии можно четко определить, что именно не устраивает граждан в проекте нового закона и как он должен измениться (при условии, что авторы законопроекта действительно прочтут комментарии и кардинально перепишут проект).

Главная проблема, которая волнует население, пугающе проста: люди требуют заново определить, для чего нам всем нужна «милиция / полиция». Здесь необходимо уточнить вопрос: для кого нужна «милиция / полиция», чьи интересы она будет обслуживать, отстаивать, т. е. или полиция только для государства, или полиция для общества? Если преобладает государственный интерес, то следствием станут жесткая централизация структуры полиции, оторванность ее от местных властей. Доминирование же общественного начала приведет к более тесному взаимодействию системы МВД с населением и местной властью, но в то же время усилит ее децентрализацию. Эти два противоположных процесса (централизации и децентрализации), раздирающих систему МВД, сопровождают ее на протяжении всей ее истории.

* Дуров Андрей Иванович – кандидат юридических наук, доцент, декан юридического факультета Уральского института экономики, управления и права (Екатеринбург). E-mail: durov_a@mail.ru.

До Октябрьской революции Министерство внутренних дел представляло собой жестко централизованную систему — опору царизма и его орудие. Для постоянного контроля за населением была создана и постоянно совершенствовалась широко разветвленная сеть чиновников МВД. Так, в начале XX в. постановлением Совета министров устанавливалось, говоря современным языком, штатное расписание для полицейского аппарата: один городской на 400 жителей, полицейский надзиратель на 10 городских, участковый пристав с помощником и письмоводителем на 10 000 жителей¹.

После отречения от престола императора Николая II победители не смогли устоять от соблазна «свести счеты» с представителями бывшей презираемой ими власти. Первыми подверглись уничтожению полицейские учреждения страны. 11 марта 1917 г. был упразднен Департамент полиции, а 6 апреля 1917 г. — отдельный корпус жандармов. Но российское буржуазное государство не смогло обойтись без «органов» и недели. Уже 11 марта 1917 г. постановлением Временного правительства была учреждена «гражданская милиция» (т. е. переименование полиции в милицию осуществили не большевики, а Временное правительство. Соответственно отмечать День милиции следовало бы не 10 ноября, а 11 марта — по дате ее образования).

Советский период деятельности милиции характеризовался определенной цикличностью, сменяемостью процессов централизации и децентрализации. Децентрализация милиции как вооруженного народа, нацеленного на борьбу с преступностью в первые годы советской власти, сменилась усилением центрального аппарата. Наивысшей централизации милицейский аппарат достиг в период культа личности И. В. Сталина, когда МВД было объединено с НКВД, а позднее переименовано в Министерство государственной безопасности.

Процесс децентрализации милиции имел место в период хрущевской «оттепели», когда были предприняты кардинальные меры по установлению контроля за деятельностью милиции со стороны не только вышестоящих ведомственных структур, но и партийных и советских органов. Был восстановлен принцип «двойного подчинения» милиции: по вертикали — соответствующему вышестоящему ведомственному органу и по горизонтали — Совету народных депутатов соответствующего уровня. В более поздний период вновь произошел возврат к жестко централизованной системе МВД, принцип «двойного подчинения» милиции стал носить во многом лишь декларативный характер.

Очередной процесс децентрализации милиции произошел с распадом СССР и образованием самостоятельного Российского государства. Принятая в 1993 г. Конституция РФ заложила демократические начала всех сфер жизнедеятельности общества, в том числе правоохранительной системы. Так, в ч. 1 ст. 132 Конституции РФ прямо указано, что органы местного самоуправления самостоятельно «осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения». Это положение развивает и Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который относит охрану общественного порядка к вопросам местного значения уровня муниципальных районов и городских округов.

Для усиления взаимодействия милиции с местными органами власти был принят ряд указов Президента России: «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации», «О поэтапном формировании муниципальных органов охраны общественного порядка», «О проведении в ряде муниципальных образований эксперимента по организации охраны общественного порядка органами местного самоуправления» и т. д.

Однако главным событием того периода стало принятие 18 апреля 1991 г. профильного закона «О милиции». Значение закона определил один из его разработчиков Ю. П. Соловей, отмечавший, что Закон поднял правовой статус милиции до подобающего ее социальной роли уровня нормативного акта высшей юридической силы². «Закон, —

поддерживает его С. И. Игонькина, – представляет собой первый законодательный акт в истории России, решающий вопросы правоохранительной деятельности с учетом общедемократических принципов»³.

В связи с этим необходимо отметить, что длительное время в бывшем Советском государстве правовую основу организации и функционирования милиции составляли правительственные и ведомственные нормативные акты: Инструкция по организации Советской Рабоче-Крестьянской милиции (утверждена НКВД и НКЮ РСФСР 12 октября 1918 г.), Положение «О Рабоче-Крестьянской милиции» (Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 10 июня 1920 г.), Положение о рабоче-крестьянской милиции (постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г.)⁴.

Лишь в 1973 г. по данному вопросу был принят первый акт представительного органа: указ Президиума Верховного Совета СССР от 8 июня 1973 г. «Об основных обязанностях и правах советской милиции по охране общественного порядка и борьбе с преступностью». В тот же день постановлением Совета Министров СССР было утверждено Положение о советской милиции⁵. Интересно отметить, что это Положение в течение 12 лет оставалось неопубликованным для всеобщего сведения.

В 1988 г. началась работа по подготовке проекта закона о советской милиции, которая поручением ЦК КПСС от 22 июля 1988 г. была возложена на МВД и Минюст СССР. Почти через три года, 6 марта 1991 г., Закон СССР «О советской милиции»⁶ был принят. Параллельно шла разработка российского варианта закона о милиции, который противопоставлялся союзному законопроекту и имел первоначальное название «О муниципальной милиции».

18 апреля 1991 г. был принят Закон РСФСР «О милиции»⁷. В ст. 1 милиция определялась как система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. В ст. 7 Закон разделял милицию на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию).

Анализ данного нормативного правового акта и сложившейся правоприменительной практики того периода позволяет сделать вывод о тесном взаимодействии местных властей и органов внутренних дел (милиции), что безусловно позитивно сказывалось на борьбе с преступностью. Так, законодательно были закреплены направления взаимодействия органов внутренних дел с местной властью. В частности, было установлено, что местные органы:

определяют задачи, разрабатывают комплексные программы борьбы с преступностью и определяют иные меры по соблюдению законности и правопорядка на территории муниципального образования (ст. 37 Закона РФ «О милиции», ст. 6 действовавшего в то время Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.⁸);

дают согласие на назначение на должность начальника территориального органа внутренних дел и утверждают в должности начальников милиции общественной безопасности (местной милиции) соответствующих городских, районных органов внутренних дел, участковых инспекторов милиции (п. 6 ст. 7 и п. 8 ст. 9 Закона «О милиции»);

создают за счет собственных бюджетов дополнительную штатную численность милиции общественной безопасности (пп. 5, 6 ст. 9 Закона «О милиции»);

создают необходимые условия для работы милиции: предоставляют служебные помещения, средства связи, оказывают коммунальные услуги, обеспечивают сотрудников милиции жилой площадью, выделяют места в дошкольных учреждениях детям сотрудников милиции и др. (ст. 30, 31 Закона «О милиции»);

осуществляют контроль за деятельностью милиции общественной безопасности, заслушивают отчеты начальников городских, районных органов внутренних дел о состоянии охраны общественного порядка на обслуживаемой территории (ст. 37 Закона «О милиции», п. 5 ст. 5 Указа Президента РФ «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации»⁹);

накладывают в пределах своей компетенции административные взыскания на граждан и должностных лиц за совершенные ими административные правонарушения¹⁰;

принимают меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организацией спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий (указ Президиума Верховного Совета СССР от 28 июля 1988 г. «О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций в СССР», Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. «О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования», ст. 6 ФЗ «Об общих принципах...» 1995 г.¹¹);

участвуют в пределах своей компетенции в обеспечении безопасности дорожного движения: обустройстве и содержании дорог, транспортных магистралей, находящихся в их ведении и т. д. (ст. 5, п. 4 ст. 6 ФЗ «О безопасности дорожного движения»¹²);

осуществляют в случае стихийных бедствий, экологических катастроф, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка предусмотренные законом меры по спасению людей, защите их жизни и здоровья, сохранению материальных ценностей, поддержанию правопорядка, а также образуют органы (штабы) по ликвидации подобных чрезвычайных ситуаций и решению иных вопросов гражданской обороны (ст. 20 Закона РСФСР «О чрезвычайном положении», ст. 19 ФЗ «О пожарной безопасности», Указ Президента РФ «Вопросы гражданской обороны Российской Федерации»¹³);

привлекают граждан, общественные объединения, предприятия и учреждения к решению вопросов охраны правопорядка и осуществлению общественной безопасности.

Вместе с тем Закон «О милиции» не был лишен определенных недостатков, и это признавали и сами разработчики законопроекта. В частности, Ю. П. Соловей отмечал, что с учетом сложившейся на тот период непростой обстановки законодательствовать приходилось «крупным помолом», принося в жертву качество нормативных правовых актов. Однако все это не умаляло значения данного Закона, направленного, по образному выражению Ю. П. Соловья, на «департизацию, демилитаризацию, демифологизацию, деуниверсализацию милиции»¹⁴. Закон дал толчок процессам децентрализации милиции, ориентировал ее работу на тесное взаимодействие и сотрудничество с населением и местной властью.

Сегодня существует обратная тенденция – централизация милиции. Предлагаемый проект федерального закона «О полиции» является ярким подтверждением такого процесса. Законопроект определяет полицию как составную часть единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти, не имеющую контроля ни со стороны общества, ни со стороны местной и даже региональной власти.

Несмотря на то что основная цель законопроекта, как говорится в пояснительной записке к нему, – закрепление партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества, тщательный анализ документа говорит об обратном.

Уже первое знакомство с текстом законопроекта наводит на мысль о том, что он готовился в спешке. Об этом свидетельствуют расплывчатые, если не сказать юридически некорректные, формулировки. Взять хотя бы одну из заявленных целей – «усиление антикоррупционной составляющей». Важнейшее требование к любому нормативному акту с точки зрения антикоррупционной экспертизы – четкость формулировок, не допускающая двоякого толкования и необоснованного расширения дискреционных полномочий исполнительной власти. Более того, четкость формулировок – один из

непременных атрибутов закона с точки зрения Европейского Суда по правам человека, который неоднократно указывал в своих постановлениях (в том числе по жалобам из России), что двоякий смысл правовой нормы неизбежно порождает нарушения прав человека и злоупотребления со стороны органов власти (в частности, об этом говорится в постановлениях ЕСПЧ по делам «Власов против Российской Федерации» (жалоба № 78146/01), «Джавадов против Российской Федерации» (жалоба № 30160/04), «Крюс-лен против Франции» и пр.).

О неоднозначных и оценочных формулировках действующего Закона «О милиции» (например, о «достаточных основаниях полагать») уже сказано и написано очень много. Однако в проекте ФЗ «О полиции» сталкиваемся со знакомой нормой о том, что сотрудник полиции вправе входить в жилое помещение при наличии «достаточных оснований полагать» и т. д.

Разработчики законопроекта, конечно, в ряде случаев попытались конкретизировать некоторые полномочия полиции. Правда, при этом получились странные юридические конструкции. Так, в ч. 2 ст. 9 говорится: «Полиция должна стремиться к тому, чтобы действия ее сотрудников *при всей своей строгости и решительности* были обоснованными и понятными для граждан». С обоснованностью вопросов нет. Но что такое «строгость и решительность»? Это новый принцип деятельности полиции? Почему тогда он не включен в перечень принципов (гл. 2 законопроекта)? Не получится ли так, что все действия полицейских (в том числе откровенно противозаконные) будут списываться на их «строгость и решительность»?

Насчет того, что действия сотрудников полиции будут понятны гражданам, тоже большие сомнения, ведь служебное удостоверение полицейский должен будет предъявлять, если только это не является «невозможным или неуместным» (ч. 4 ст. 9). И эта юридическая формула – тоже из старого милицейского закона. Только используется она в настоящее время применительно к оружию и физической силе, а не к удостоверениям (ст. 12 Закона «О милиции»: «При применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия сотрудник милиции обязан предупредить о намерении их использовать, предоставив при этом достаточно времени для выполнения требований сотрудника милиции, за исключением тех случаев, когда промедление в применении физической силы, специальных средств или огнестрельного оружия создает непосредственную опасность жизни и здоровью граждан и сотрудников милиции, может повлечь иные тяжкие последствия или когда *такое предупреждение в создавшейся обстановке является неуместным или невозможным*»). Формулировка, которая кажется вполне логичной в контексте ст. 12 действующего Закона, в законопроекте «О полиции» выглядит странной. С одной стороны, вроде бы понятно, когда неуместно предъявлять удостоверение (например, при проведении негласных оперативно-розыскных мероприятий). С другой стороны, *понятно ли?* Не будет ли эта формулировка толковаться слишком широко? Уж не хотели ли авторы законопроекта приравнять служебное удостоверение к спецсредствам? И вообще, чем неуместность отличается от невозможности? Может быть, законодателю все же следует прописать случаи неуместности / невозможности предъявления полицейским служебного удостоверения?

И уж совсем туманно право полиции «беспрепятственно *знакомиться* (? – А. Д.) в организациях (каких? – А. Д.) с *необходимыми* (кто и как будет определять такую необходимость? – А. Д.) материалами, документами, статистическими данными и иными сведениями» (п. 5 ст. 13 законопроекта). Всякие «антикоррупционные» комментарии здесь излишни.

Что касается еще одной благой идеи – освободить полицию от несвойственных ей функций – то на первый взгляд перечень полицейских функций действительно сократился. Заслуживает внимания то, что теперь все полномочия полиции должны быть

установлены исключительно в данном федеральном законе; они не могут быть «распылены» по другим актам, в том числе подзаконным. Но эта идиллия иллюзорна. Читаем п. 11 ст. 2, где перечислены основные направления деятельности полиции: «Оказание помощи гражданам, федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам (далее – государственные органы), органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности (далее – организации), должностным лицам этих органов и организаций (далее – должностные лица) в защите их прав и законных интересов». Это положение развивается в последующих нормативных положениях: «Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие государственным органам, органам местного самоуправления, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, законности, правопорядка и общественной безопасности» (п. 3 ст. 10); «полиция при выполнении возложенных на нее настоящим Федеральным законом обязанностей может использовать возможности (? – А. Д.) государственных органов в порядке, определенном законодательством Российской Федерации» (п. 2 ст. 10). В совокупности эти три нормы дают полиции практически неограниченные возможности посредством взаимодействия с другими государственными органами (в целях оказания им «помощи» и «содействия» в обмен на использование их «возможностей») участвовать в различного рода контрольно-надзорных, проверочных, оперативно-розыскных и прочих мероприятиях, достаточно далеких от функций полиции, прописанных в законе. И вновь, заметим, налицо отсылка к «порядку, определенному законодательством» (т. е. другими законами).

Все сказанное позволяет сделать вывод, что так называемая реформа милиции с преобразованием ее в «полицию» не породит качественно нового института, а станет лишь очередным «косметическим ремонтом» старого с последующим усилением централизации и бюрократизации, отдалением от общества, так как системные проблемы в законопроекте не решены. Но работа над ним продолжается и, быть может, законодательные пороки (мы указали далеко не на все) будут устранены.

¹ Лучинин А. В. Очерки истории органов внутренних дел Российского государства. Екатеринбург, 2001.

² Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 97.

³ Игонькина С. И. Милиция в механизме современного Российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 80.

⁴ Вестн. НКВД. 1918. № 23. С. 1–4; СУ РСФСР. 1920. № 79. С. 371; СЗ СССР. 1931. № 33. С. 247.

⁵ Вестн. Верховного Совета СССР. 1973. № 2. С. 309; СЗ СССР. 1985. Т. 10. С. 237.

⁶ Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1991. № 12. Ст. 319.

⁷ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 563.

⁸ СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

⁹ САПП РФ. 1993. № 7. Ст. 562.

¹⁰ Раздел III Кодекса РСФСР об административных правонарушениях.

¹¹ Ведомости Верховного Совета СССР. 1988. № 31. Ст. 504; Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 22; СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

¹² СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

¹³ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 22. Ст. 773; СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649; СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2671.

¹⁴ Соловей Ю. П. Указ. соч. С. 379.