

СЕРИЯ
«ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ»

А.Ю. ЛАРИН

КОММЕНТАРИЙ К ЗАКОНУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ «О ПОЛИЦИИ» №3-ФЗ (ПОСТАТЕЙНЫЙ)

С ПРАКТИЧЕСКИМИ РАЗЪЯСНЕНИЯМИ
ОФИЦИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ
И ПОСТАТЕЙНЫМИ МАТЕРИАЛАМИ

Москва • Книжный мир • 2011

А.Ю. Ларин

Комментарий к закону Российской Федерации «О ПОЛИЦИИ» № 3-ФЗ (Постатейный). С практическими разъяснениями официальных органов и постатейными материалами. (СЕРИЯ «ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РФ»). – М.: Книжный мир, 2011. – 320 с.

ISBN 978-5-8041-0570-0

Настоящее издание содержит текст нового Закона Российской Федерации № 3-ФЗ «О ПОЛИЦИИ», вступивший в силу с 01.03.2011 с подробными постатейными комментариями.

В комментариях подробно освещены основные положения нового Закона, пришедшего на смену Закону РФ «О Милиции», содержатся ссылки на важнейшие законодательные и иные нормативные правовые акты, применяющиеся в деятельности полиции, а также даны рекомендации, способствующие правильной реализации норм Закона на практике.

Комментарии носят практический характер, рассматривают наиболее сложные вопросы, содержат ссылки на другие законы и нормативные акты, обладают практическими разъяснениями официальных органов.

Автор – Александр Юрьевич Ларин, заведующий кафедрой «Государственного права» Российской государственной академии интеллектуальной собственности (РГАИС) кандидат юридических наук, доцент, подполковник милиции в отставке.

Для сотрудников полиции, прокуроров, адвокатов, судей, студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и всех, кто интересуется российской правоохранительной системой.

ЗАО «Книжный мир».

127427, г. Москва, ул. Ак. Королева, д.28, к.1

Тел.: (495) 619-01-63; 618-01-42

ISBN 978-5-8041-0570-0

© А.Ю. Ларин, 2011

© Книжный мир, 2011

ПРЕДИСЛОВИЕ

Необходимость принятия Закона «О полиции», по мнению инициаторов и разработчиков, обусловлено многими факторами, и прежде всего потребностями дальнейшего строительства демократического, правового государства в России, социальными ценностями которого являются свобода личности, справедливость, верховенство закона.

Значимым основанием для принятия Закона «О полиции» послужило начало масштабного реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации, которое было положено Указом Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» и Указом Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Как отметил Президент России, реформа этого важного элемента правоохранительной системы объективно назрела, поскольку сложилась ситуация, при которой участились случаи нарушения сотрудниками милиции законности и служебной дисциплины, которые вызывают обоснованную негативную реакцию в обществе и умаляют авторитет власти. Кроме того, существующая структура органов внутренних дел Российской Федерации, организация их деятельности, кадровое, финансовое, материально-техническое обеспечение милиции не отвечают современным требованиям и, соответственно, нуждаются в модернизации.

Начатая реформа идет комплексно и по нескольким направлениям: предполагаются и уже проводятся широкомасштабные организационно-штатные мероприятия, на новый уровень выходит работа с кадрами, а также создается правовая основа будущего «лица» Министерства внутренних дел.

Правовая основа реформирования Министерства внутренних дел также закладывается комплексно, в увязке с другими специальными законопроектами: о правоохранительной деятельности в Российской Федерации, о денежном довольствии и социальной защите сотрудников органов внутренних дел, о структуре МВД и другими.

По мнению Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Бориса Грызлова, этот закон по настоящему всенародный, поскольку в его обсуждении приняли участие около полутора миллиона человек. Впервые в истории нашего государства проект этого закона был вынесен на обсуждение в сети Интернет на сетевой площадке www.zakonoproekt2010.ru, и часть предложений, высказанных гражданами, были приняты к рассмотрению и даже внесены в проект закона. Также впервые в истории федерального законодательства каждая из 56 статей Закона «О полиции» была откорректирована по результатам обсуждения, а некоторые статьи были переписаны заново.

Показательно, что условия интернет-форума, количество принявших участие в сетевом обсуждении не только обеспечивает

высокий уровень репрезентативности общественного мнения по законопроекту, способствует непосредственной демократии и поиску правильных решений, но и показывает действительную необходимость реформирования милиции, приведения правовых основ ее деятельности в соответствие с современными общественными отношениями в России.

Отдельного внимания заслуживает аргументация по поводу переименования милиции в полицию. В России структура государственных органов под названием полиция появилась по решению Петра I в 1718 г. в Санкт-Петербурге, тогда же была установлена должность генерал-полицеймейстера. Полиция за период ее деятельности в Империи неоднократно реформировалась и просуществовала почти 200 лет.

Применительно к России наименование «милиция» было введено Временным Правительством после февральской революции с целью, хоть как-то нивелировать негативное восприятие революционной настроенной части народа этой правоохранительной структуры и подчеркнуть ее общенародный характер. Временное правительство сформировало, прежде всего, вместо наружной полиции милицию, децентрализовав существовавший до этого полицейский аппарат. Также был изменен порядок и условия службы в нем (служба стала более демократической), но в целом в России профессиональная и регулярная полиция была сохранена.

После октябрьских событий, только сформированный Народный комиссариат внутренних дел РСФСР принимает Постановление от 28 октября (10 ноября) 1917 г. «О рабочей милиции» в соответствии с которым первые месяцы так называемая «рабочая милиция» формируется и действует в качестве вооруженных добровольческих отрядов. В октябре 1918 г. совместно Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР и Народным комиссариатом юстиции РСФСР принимается Инструкция по организации советской рабоче-крестьянской милиции. Этим актом советской рабоче-крестьянской милиции был придан статус государственной профессиональной структуры.

Милиция в Советском государстве уже к концу 1918 г. приобрела все необходимые правовые и организационные признаки полиции. Совершенно очевидно, что по идейно-политическим причинам, возможности возврата к названию «полиция» не могло быть и речи.

Таким образом, если придерживаться точности в использовании термина в контексте его содержания, милиция в любой стране – это нерегулярные вооруженные формирования из состава населения, создаваемые как в целях самозащиты, так и в качестве воинского резерва – иначе говоря, народное ополчение. Полиция же – это государственная структура (служба) специально созданная для борьбы с преступностью и охраны правопорядка.

Исходя из этого, а также, принимая во внимание то, что наименование «полиция» отражает существенную характеристику такой структуры как профессионального правоохранительного органа государства; определенным образом восстанавливает «историческую справедливость», возвращая к первоначальному наименованию; приводит наименование в соответствие международным стандар-

там; предполагает возможность избавиться от негативного образа милиции, приобретенного в последние годы – представляется вполне обоснованным переименование милиции в полицию.

Характеризуя идею принятия нового закона, надо сказать, что он направлен на создание законодательных основ организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

По замыслу инициаторов и разработчиков Закон должен предусмотреть комплексное решение задач по устранению несогласованности большого количества норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в ранее действовавшем (еще действующем) правовом регулировании деятельности тогда еще милиции.

Предполагается, что на современном этапе развития отношений в обществе и государстве, полиция должна сосредоточиться в первую очередь на защите прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в соответствии с международными стандартами в этой области.

При разработке закона учитывались: основные подходы к дальнейшему реформированию отношений в современной России, выраженные в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, те реформы, которые уже осуществляются в правоохранительной сфере, достижения науки, а также зарубежный опыт функционирования правоохранительных институтов.

Основными целями закона являются: закрепление так называемой «партнёрской», а не административно-командной модели взаимоотношений полиции и общества; максимально четкое и понятное всеми определение обязанностей и прав полиции, правового статуса полицейского; обеспечение правовых гарантий укрепления законности и повышение результативности правоохранительной деятельности полиции; защиту полицейской среды от коррупции; освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов, установление единого бюджетного финансирования, которое позволит отказаться от двойного подчинения и организационно выстроить полицию как элемент в единой федеральной системе органов внутренних дел Российской Федерации.

Многие нормы нового закона основаны на принципах ряда международных актов, определяющих деятельность полиции: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, Декларации о полиции, Европейского кодекса полицейской этики, Всеобщих стандартов борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах и других.

Тем не менее, в новом законе сохранены те положения действовавшего Закона «О милиции», которые, по мнению руководителей государства и Министерства внутренних дел, выдержали проверку временем, подтверждены решениями Конституционного суда Российской Федерации, Европейского суда по правам человека и других авторитетных инстанций.

Структурно Закон «О полиции» состоит из одиннадцати глав, объединивших 56 статей.

В главе 1 «Общие положения» определяются назначение полиции и основные направления деятельности; закрепляется правовая основа деятельности полиции; в общем виде определяется организация полиции.

Глава 2 «Принципы деятельности полиции» посвящена основополагающим началам 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.

В главе 3 «Обязанности и права полиции» содержится закрытый перечень обязанностей полиции, причем императивно определяется в силу ч. 2 ст. 12, что иные обязанности могут быть возложены на полицию, только путем внесения изменений в настоящий Федеральный закон. Новизна подобного подхода выражена в том, что в перечень включены обязанности, которые не были учтены в Законе «О милиции», но которые милиция осуществляла в соответствии с другими законодательными и иными нормативными правовыми актами.

Права полиции как структуры в целом, максимально конкретизированы. В статье 13 отсутствуют права, которые не имеют четкого юридического содержания. Такой подход к определению прав не должен позволить полиции без необходимых оснований, должной процедуры и соблюдения определенных сроков ограничивать права граждан и организаций.

Важно, что четко определен круг субъектов, которые своими решениями (закрепленными в соответствующих актах) правомочны определять порядок реализации возложенных на полицию обязанностей и предоставленных ей прав. Это Федеральное Собрание Российской Федерации (федеральными законами), Президент Российской Федерации (нормативными Указами), Правительство Российской Федерации (нормативными правовыми актами), федеральный орган исполнительной власти в сфере внутренних дел (нормативными правовыми актами).

Глава 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» регламентирует основания и порядок применения полицией таких мер государственного принуждения, как: задержание граждан; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах. Принципиально, что здесь дан закрытый (исчерпывающий) перечень граждан, в отношении которых полиция может применять задержание, а также оснований такого задержания.

Одной из новелл, содержащихся в данной главе, является норма, согласно которой задержанные и находящиеся под стражей лица должны содержаться в специально отведенных помещениях, под охраной и в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоро-

вью. Введение этого положения опосредовано интеграцией с международным регулированием правоохранительной деятельности и полицейской практикой.

Право производить оцепление (блокирование) участков местности в законе также ограничено закрытым перечнем случаев, что вместе с указанием на конкретное ответственное должностное лицо, правомочное принять такое решение имеет целью исключить произвол.

Новыми являются нормы, предусматривающие формирование и ведение банков данных о гражданах, закреплены полномочия полиции по сбору и обработке четко определенного перечня данных о гражданах. Подобное новшество введено на уровне федерального закона для усиления гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина и в соответствии с положениями Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных от 28 января 1981 г., Европейским кодексом полицейской этики, а также в соответствии с требованиями Федерального закона от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Федерального закона от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

Глава 5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» презюмируется как разработанная с учетом положений Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого Генеральной Ассамблеей ООН, что также направлено на усиление гарантий соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В нормах этой, несомненно общественно резонансной главы, определяются пределы, условия и порядок применения физической силы, специальных средств и оружия, особенности их применения, устанавливаются гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции.

Особое внимание в данной главе закона уделяется вопросам проверки сотрудников полиции на подготовленность и пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

По мнению разработчиков в сравнении с ранее действовавшими нормами Закона «О милиции» устранены многие терминологические неточности и возможность неоднозначного толкования.

В главе 6 «Правовое положение сотрудника полиции» определяются общие вопросы правового статуса сотрудника полиции; устанавливаются специальные звания сотрудников полиции; определяются основные обязанности и права непосредственно сотрудника полиции; устанавливается перечень ограничений и запретов, связанных с поступлением на службу, а также в период службы в полиции, при том, что данный перечень приведен в соответствие с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации»; перечисляются требования, предъявляемые к поведению сотрудников полиции, в том числе во внеслужебное время; закрепляются гарантии правовой защиты сотрудника полиции; закреплено право сотрудников полиции на объединение в профессиональные союзы (ассоциации); прописываются правовой статус других сотруд-

ников органов внутренних дел, а также привлечение этой категории служащих к выполнению обязанностей, возложенных на полицию; решаются вопросы ответственности сотрудника полиции.

В главе 7 «Прохождение службы в полиции» закрепляются основы правового регулирования вопросов прохождения службы в полиции при корреспондировании с трудовым законодательством; основные вопросы, связанные с поступлением на службу в полицию, в том числе условия испытания при поступлении на службу; регулируются особенности режима служебного времени сотрудников полиции и отношения с области их профессиональной подготовки с уточнением организаций профессиональной подготовки; закрепляется правовой статус обучающихся и преподавательского состава, а также условия привлечения переменного состава образовательных учреждений высшего профессионального образования к участию в мероприятиях по охране общественного порядка и к исполнению других обязанностей полиции; устанавливаются основы служебной дисциплины в полиции; определяются порядок и условия увольнения со службы в полиции; закрепляются гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления.

В главе 8 «Социальная защита сотрудника полиции» регламентируются вопросы, касающиеся оплаты труда сотрудников полиции, страховых гарантий и выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, права сотрудника полиции на жилищное обеспечение и медицинское обслуживание, социальной защиты семей сотрудников полиции, потерявших кормильца, а также иных гарантий в связи с прохождением службы в полиции.

В главе 9 «Финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности полиции» определяется, что финансовое обеспечение деятельности полиции, а также гарантий и компенсаций, предоставляемых сотрудникам и членам их семей, осуществляется на федеральном уровне. Только по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации расходы на реализацию полномочий полиции по обеспечению законности, правопорядка и общественной безопасности финансовое и материально-техническое обеспечение могут осуществлять органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Финансирование подобных расходов будет осуществляться за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований, но строго в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации.

В главу 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» включены нормы, определяющие основные виды и субъекты контроля, а также возможность обжалования действий (бездействия) сотрудника полиции. Нормы данной главы приведены в соответствие с действующим федеральным законодательством, в том числе с Федеральным законом от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного

содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».

Глава 11 «Заключительные и переходные положения» содержит оперативные нормы о признании утратившими свою юридическую силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов), о действии ранее принятых актов в указанной сфере на переходный период, о распространении действия отдельных положений Закона «О полиции», касающихся особенностей прохождения государственной службы в полиции и социальной защиты, на сотрудников органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками полиции.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие.....	3
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «О ПОЛИЦИИ»	10
Глава 1. Общие положения	10
Статья 1. Назначение полиции	10
Статья 2. Основные направления деятельности полиции	12
Статья 3. Правовая основа деятельности полиции	20
Статья 4. Организация полиции	22
Глава 2. Принципы деятельности полиции	26
Статья 5. Соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина	26
Статья 6. Законность	33
Статья 7. Беспристрастность	37
Статья 8. Открытость и публичность	40
Статья 9. Общественное доверие и поддержка граждан	45
Статья 10. Взаимодействие и сотрудничество	52
Статья 11. Использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем ...	56
Глава 3. Обязанности и права полиции	59
Статья 12. Обязанности полиции	59
Статья 13. Права полиции	103
Глава 4. Применение полицией отдельных мер государственного принуждения	142
Статья 14. Задержание	142
Статья 15. Вхождение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории	152
Статья 16. Оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов	155
Статья 17. Формирование и ведение банков данных о гражданах	157
Глава 5. Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия	162
Статья 18. Право на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия	162

Статья 19. Порядок применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия	166
Статья 20. Применение физической силы	169
Статья 21. Применение специальных средств	171
Статья 22. Запреты и ограничения, связанные с применением специальных средств	176
Статья 23. Применение огнестрельного оружия	180
Статья 24. Гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции	189

Глава 6. Правовое положение сотрудника полиции .. 190

Статья 25. Сотрудник полиции	190
Статья 26. Специальные звания сотрудников полиции	194
Статья 27. Основные обязанности сотрудника полиции	196
Статья 28. Основные права сотрудника полиции	209
Статья 29. Ограничения, обязанности и запреты, связанные со службой в полиции	223
Статья 30. Гарантии правовой защиты сотрудника полиции	230
Статья 31. Право сотрудников полиции на объединение в профессиональные союзы (ассоциации)	237
Статья 32. Привлечение других сотрудников органов внутренних дел к выполнению обязанностей, возложенных на полицию	239
Статья 33. Ответственность сотрудника полиции	240

Глава 7. Служба в полиции 244

Статья 34. Правовое регулирование службы в полиции	244
Статья 35. Поступление на службу в полицию	245
Статья 36. Испытание при поступлении на службу в полицию	250
Статья 37. Особенности режима служебного времени сотрудников полиции	251
Статья 38. Профессиональная подготовка сотрудников полиции	254
Статья 39. Служебная дисциплина в полиции	258
Статья 40. Увольнение со службы в полиции	259
Статья 41. Гарантии сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления	269

Глава 8. Гарантии социальной защиты	
сотрудника полиции	272
Статья 42. Оплата труда сотрудника полиции	272
Статья 43. Страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей	273
Статья 44. Право сотрудника полиции на жилищное обеспечение	276
Статья 45. Право сотрудника полиции и членов его семьи на медицинское обслуживание	278
Статья 46. Гарантии сотруднику полиции в связи с прохождением службы в полиции	281
Глава 9. Финансовое и материально-техническое	
обеспечение деятельности полиции	287
Статья 47. Финансовое обеспечение деятельности полиции	287
Статья 48. Материально-техническое обеспечение деятельности полиции	289
Глава 10. Контроль и надзор	
за деятельностью полиции	294
Статья 49. Государственный контроль за деятельностью полиции	294
Статья 50. Общественный контроль за деятельностью полиции	295
Статья 51. Судебный контроль и надзор	296
Статья 52. Прокурорский надзор	297
Статья 53. Обжалование действий (бездействия) сотрудника полиции	298
Глава 11. Заключительные положения	300
Статья 54. Заключительные положения	300
Статья 55. О признании утратившими силу отдельных законодательных актов РСФСР и отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации	303
Статья 56. Вступление в силу настоящего Федерального закона	308
О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПОЛИЦИИ»	309