

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 351.74

О.В. Безлепкина
O. BezlepkinaОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУТА
ПРИМЕНЕНИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ СИЛЫ СОТРУДНИКАМИ ПОЛИЦИИ
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВА

В статье рассматривается понятие физической силы, актуальные проблемы применения сотрудниками полиции физической силы. Автором предложены изменения в действующее законодательство регламентирующее порядок и условия применения сотрудниками полиции физической силы.

Ключевые слова: физическая сила, сотрудник полиции, законодательство, меры принудительного воздействия, применение.

MAIN DIRECTIONS OF IMPROVING THE INSTITUTE
OF PHYSICAL FORCE BY THE POLICE OFFICERS
AT THE PRESENT STAGE OF SOCIETY DEVELOPMENT

The article discusses the concept of physical force, topical problems of using the physical force by the police. The author proposes the changes in the legislation regulating the procedure and conditions for using the physical force by the police.

Keywords: physical force, police officer, legislation, measures of enforced action, application.

Федеральный закон «О полиции» не раскрывает содержание понятия «физическая сила», указывая лишь на «боевые приемы борьбы» как на разновидность физической силы. В теории и методике физической культуры понятия физической силы нет; сила является одним из физических качеств человека.

При этом термин «сила» может пониматься не только как одно из физических качеств человека, но и как комплекс физических действий, осуществляемых вопреки воле какого-либо гражданина или группы граждан. Нередко юридическое и иное специальное, а также бытовое значения термина не совпадают. Так, анализ международных норм свидетельствует о том, что термин «сила» давно и успешно используется в международной терминологии, регулирующей правоохранительную деятельность, а также отечественными и зарубежными учеными-правоведами [6, с. 131].

В российской юридической литературе справедливо отмечается, что одна из закрепленных в законе разновидностей физической силы – боевые приемы борьбы в большей мере, нежели понятие «приемы самбо», соответствует полицейским задачам, ориентирует на активные действия с целью пресечения правонарушений и задержания лиц, их совершивших, а не только на самозащиту. При этом отмечается, что «боевой» означает относящийся к ведению боя,

в ходе которого уничтожаются живая сила и техника противника. Полиции ведение боевых действий не свойственно. По мнению В.Н. Лаврова, правильнее было бы заменить законодательный термин «боевые приемы борьбы» понятием «служебно-боевые приемы», охватывающим и силовые приемы, и применение специальных средств и огнестрельного оружия [3, с. 116].

Реализация данного предложения представляется нецелесообразной, поскольку чрезмерная широта содержания термина «служебно-боевые приемы» опять же затруднит оценку законности соответствующих действий сотрудников полиции. Ведь применение физической силы не включает в себя применение специальных средств и огнестрельного оружия (этому посвящены самостоятельные ст. 21–24 Федерального закона «О полиции» [5]). Здесь налицо ошибка, уже допущенная составителями Наставления по физической подготовке сотрудников органов внутренних дел, утвержденного приказом МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025. В Наставлении к боевым приемам борьбы относятся не только удары и защита от ударов, болевые и удушающие приемы, броски, освобождение от захватов и обхватов, пресечение действий вооруженного преступника, способы наружного осмотра, но и способы надевания наручников, действия с использованием средств индивидуальной защиты и активной обороны [4]. Представляется, что боевые

присмы борьбы как разновидность применения сотрудниками полиции физической силы с точки зрения своего содержания включают в себя силовые физические действия без применения специальных средств и огнестрельного оружия, состоящие в причинении лицу, против которого они применяются, боли или телесных повреждений.

Ранее действовавший Закон «О милиции» уполномочивал ее сотрудников применять физическую силу «для пресечения преступлений и административных правонарушений». В Федеральном законе о полиции рассматриваемая норма, к сожалению, не претерпела никаких изменений (п. 1 ч. 1 ст. 20).

Некоторые российские ученые полагают, что подобное законодательное предписание заключает в себе избыточный потенциал полицейского принуждения. Так, по мнению А.П. Рыжакова, «неправомерно использовать в отношении граждан, совершивших незначительные правонарушения, а нередко и просто законопослушных граждан такие же методы (в нашем случае – физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы), как и в отношении опасных преступников» [8, ст. 20].

Зарубежные эксперты в области прав человека выражаются более четким юридическим языком, подчеркивая, что наделение полиции правом применять физическую силу для пресечения административных правонарушений «совершенно явно противоречит принципу пропорциональности» [1]. Однако, если вспомнить, что в число административных правонарушений входит мелкое хулиганство и подобные ему деликты, круг которых в связи с перспективой декриминализации преступных (на сегодня) деяний будет возрастать, то указанную оценку придется признать, на наш взгляд, излишне категоричной.

Думается, в качестве основания (цели) применения физической силы целесообразнее представить п. 1 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» в следующей редакции: «...для пресечения преступных и административно наказуемых действий...» (в отличие от бездействия) [5].

Применение физической силы для пресечения преступлений и административных правонарушений, совершаемых в форме бездействия, т. е. невыполнения юридически обязательных для тех или иных субъектов действий (например, проживание гражданина Российской Федерации без удостоверения личности (паспорта), управление транспортным средством без документов, выгул собаки в общественном месте без поводка

и намордника и т. п.), если и может мыслиться, то лишь в качестве телесного наказания. Понятно, что такой подход является антиправовым, противоречащим принципу соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина, которым, как устанавливает ст. 5 Федерального закона «О полиции», ее сотрудники должны руководствоваться во всей своей деятельности.

Статья 20 Федерального закона «О полиции» недостаточно четко закрепляет положение о вынужденном характере применения физической силы сотрудником полиции, пресекающим преступные и административно наказуемые действия. Общим, «прописанным» в законе правилом должно стать предварительное предъявление сотрудником полиции к соответствующим лицам требования о прекращении указанных действий либо использование им иных, несиловых способов выполнения возложенных на полицию обязанностей. Исключения из данного правила могут касаться только тех случаев, когда предъявление соответствующего требования либо использование несилового способа выполнения служебных обязанностей неуместны (например, для прекращения пьяной драки в общественном месте) или невозможно (например, против крупной породистой собаки, находящейся в общественном месте в отсутствие владельца, без поводка, намордника и создающей своим поведением угрозу жизни и здоровью окружающих).

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 22 Федерального закона «О полиции» сотрудникам полиции запрещается применять специальные средства для пресечения незаконных собраний, митингов, демонстраций, шествий ненасильственного характера, которые не нарушают общественный порядок, работу транспорта, средств связи и организаций, однако в данном пункте не упоминается о запрете на применение сотрудниками полиции физической силы. Более того, фактически дезавуированным оказывается и провозглашенный запрет на применение специальных средств. Все дело в том, что объекты правонарушения, предусмотренные рассматриваемым пунктом Федерального закона «О полиции», в сравнении с аналогичным положением Закона «О милиции» дополнены «общественным порядком». Между тем ст. 20.2 КоАП РФ «Нарушение установленного порядка организации либо проведения собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования» расположена в главе 20 КоАП РФ «Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность». Иными словами, законодатель

презюмирует, что организация и участие в незаконных публичных мероприятиях нарушают общественный порядок всегда, самым своим фактом, и, следовательно, полиция вправе пресечь любое такое мероприятие, в том числе и применением специальных средств. Данное противоречие в правовом регулировании применения полицией мер государственного принуждения, конечно, требует своего устранения.

Пункт 2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона «О полиции» разрешает ее сотрудникам применять физическую силу «для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения, и задержания этих лиц».

Некорректность данной законодательной нормы обусловлена, во-первых, тем, что само понятие «лица, совершившие преступления и административные правонарушения» в рассматриваемом контексте противоречит положениям закона о презумпции невиновности.

Во-вторых, согласно ст. 14 Федерального закона «О полиции» далеко не все лица, которые могут быть подвергнуты полицией доставлению и задержанию, охватываются понятием «лица, совершившие преступления и административные правонарушения».

В-третьих, такие лица могут доставляться не только в указанные в п. 2 ч. 1 ст. 20 Федерального закона о полиции органы и подразделения, но и в иные организации, например медицинские (п. 14 и 15 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

В-четвертых, понятие «задержание» до сих пор и в теории и на практике трактуется как ограничение свободы граждан на месте вступления в контакт с сотрудником полиции (например, для составления протокола об административном правонарушении). В результате возникают серьезные сомнения в законности действий сотрудника полиции, применившего в указанных случаях физическую силу.

Наконец, в-пятых, физическая поддержка может потребоваться не только для осуществления сотрудниками полиции доставления и задержания граждан, но и для реализации других предусмотренных законом мер государственного принуждения – личного досмотра, досмотра и изъятия вещей, досмотра транспортных средств, отстранения водителей от управления транспортными средствами, проникновения в жилые и иные помещения в случаях, предусмотренных федеральным законом, и т. п. Очевидно, что при

применении физической силы в целях беспрепятственного осуществления перечисленных и иных мер государственного принуждения сотрудник полиции должен, как исключение из общего правила, иметь право не предъявлять соответствующие требования или не прибегать к иным несиловым способам обеспечения выполнения служебных обязанностей, если это неуместно или невозможно.

Законодатель, разрешивший полиции физической силой пресекать преступления и административные правонарушения, казалось бы, не должен был предусматривать в качестве еще одного основания применения такой силы «преодоление противодействия законным требованиям сотрудника полиции» (п. 3 ч. 1 ст. 20 Федерального закона о полиции), поскольку неповиновение законному распоряжению или требованию сотрудника полиции в связи с исполнением им обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и воспрепятствование исполнению им служебных обязанностей являются административными правонарушениями (ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ) [2], а применение насилия в отношении сотрудника полиции в связи с исполнением им своих должностных обязанностей влечет уголовную ответственность (ст. 318 УК РФ). Однако включение рассматриваемого положения в закон имеет под собой определенные основания.

Во-первых, противодействие законным требованиям сотрудника полиции, которое иногда невозможно преодолеть без физической силы, может и не заключать в себе состава административного правонарушения (например, в ситуациях, когда сотрудники полиции применяют физическую силу для преодоления противодействия их требованиям со стороны лица, пытающегося покончить жизнь самоубийством в общественном месте).

Во-вторых, вводя подобное основание применения физической силы в отличие от «пресечения преступлений и административных правонарушений» законодатель, по-видимому, стремился ограничить принудительную деятельность сотрудников полиции, когда они сталкиваются с одним лишь неповиновением своим законным требованиям.

Действительно, пресечь физической силой такое правонарушение, как сопротивление или иное активное противодействие законной деятельности сотрудника полиции, – значит силой заставить соответствующее лицо бездействовать. Например, если задерживаемый отталкивает сотрудника полиции и пытается вырваться

либо убегает от него, вполне допустимо, как справедливо указывается в ведомственной литературе, нанесение рассредоточивающего удара по ноге, по туловищу либо выполнение подножки, подсечки с последующим в обоих случаях загибом руки за спину с умеренным болевым воздействием [7, с. 52].

Пресечь же силовым способом неповиновение, т. е. пассивное противодействие, когда соответствующее лицо просто отказывается исполнить законное требование сотрудника полиции, не совершая при этом никаких активных противоправных действий, – значит, силой заставить его самого совершить требуемые сотрудником полиции действия. Получается, что, скажем, сотрудники полиции, прибывшие в квартиру по вызову на «семейный скандал» и с учетом ситуации принявшие решение о задержании пьяного «семейного дебошира», находящегося в одном нижнем белье, лежащего на диване и отказывающегося пройти с ними, вправе, добиваясь цели пресечения неповиновения, применять к нему физическую силу, а попросту говоря, бить его до тех пор, пока он сам не оденется, не возьмет свой паспорт и не проследует за ними. Данный пример, очевидно, свидетельствует о том, что достижение цели пресечения неповиновения предполагает использование силы в качестве телесного наказания, которое следует расценивать не иначе, как грубое нарушение прав человека.

Наряду со сказанным следует иметь в виду, что зачастую в пресечении собственно неповиновения нет необходимости, так как требования сотрудника полиции легко могут быть осуществлены им самостоятельно, вместо лица, которому предъявлено требование (например, при отказе лица, подвергнутого личному досмотру, выложить содержимое карманов одежды на стол, сотрудник полиции сам извлекает это содержимое).

Решение проблемы видится в следующем алгоритме действий: сотрудники полиции должны были бы сами принудительно одеть задерживаемого (или взять его одежду с собой), предложить членам семьи передать им его паспорт или иной документ, удостоверяющий личность, и, взяв под руки, отвести (отнести) его в служебный автомобиль. Неповиновение здесь оказалось не пресеченным, но преодоленным, и этого вполне достаточно для выполнения сотрудниками полиции возложенных на них служебных обязанностей. Более жесткие действия полиции явились бы допустимыми только при условии, что неповиновение со стороны задерживаемого переросло в сопротивление.

Поэтому в целях ограничения «силовой» полицейской деятельности в ст. 20 Федерального закона «О полиции» следовало бы указать, что при отказе обязанных граждан от исполнения законных требований сотрудников полиции целью применения физической силы, прежде всего, выступает самостоятельное, в принудительном порядке, осуществление сотрудниками полиции указанных требований.

Федеральный закон «О полиции» ввел совершенно новое в сравнении с Законом «О милиции» основание применения полицией физической силы – «для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения».

Подобное утверждение со всей очевидностью следует из сопоставления ч. 2 ст. 20 и п. 10 ч. 1 ст. 21 Федерального закона «О полиции».

Указанное правовое основание применения физической силы открывает «широчайший простор» для легализации разнообразных нарушений сотрудниками полиции прав граждан, прежде всего в ходе оперативно-розыскной и контрольно-надзорной деятельности.

Нет никаких сомнений, что ч. 2 ст. 20 Федерального закона «О полиции» должна быть изменена в целях безусловного исключения возможности применения сотрудниками полиции физической силы «для выявления лиц, совершающих или совершивших преступления или административные правонарушения».

Все сказанное выше, как представляется, требует изложения ст. 20 Федерального закона «О полиции» в следующей редакции:

«1. Сотрудники полиции имеют право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу, в том числе приемы рукопашного боя, то есть совершать физические действия, направленные против отдельных граждан либо имущества и состоящие в ограничении телесной неприкосновенности этих граждан, свободы их действий, передвижения или распоряжения какими-либо предметами, а также в повреждении или временном изъятии принадлежащего кому-либо имущества, для:

1) самостоятельного осуществления в принудительном порядке любых своих законных требований при отказе обязанных граждан от их исполнения, за исключением случаев, когда закон прямо предусматривает иные, кроме ответственности, последствия отказа или допускает возможность неисполнения предъявленных сотрудником полиции законных требований либо указанные требования не могут и (или) не должны исполняться немедленно;

2) пресечения преступных и административно наказуемых действий, ограничения свободы граждан на месте, их доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в другое служебное помещение, медицинские и иные предусмотренные федеральным законом организации и задержания этих граждан, беспрепятственного осуществления в соответствии с федеральным законом иных мер государственного принуждения, когда предъявление соответствующих законных требований сотрудников полиции, использование ими иных несиловых способов выполнения возложенных на полицию обязанностей неуместны или невозможны.

2. Сотрудник полиции имеет право применять физическую силу в случаях, предусмотренных п. 1–9, 11 ч. 1 ст. 21, пунктами 1–7 части 1, пунктами 1–3 части 3 статьи 23 настоящего Федерального закона».

Представляется, совершенствование положений Федерального закона «О полиции» в предложенном направлении позволит создать более надежные юридические гарантии, с одной стороны, соблюдения в деятельности полиции прав и свобод человека и гражданина, а с другой – уверенного и эффективного осуществления полицией возложенных на нее полномочий.

★

Примечания

1. Заключение эксперта Генерального директората по правам человека Совета Европы доктора С. Казале на Закон Российской Федерации «О милиции» // Вестник Московского университета МВД России. – 2006. – № 3. – С. 159.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. – 2001. – 31 декабря.

3. Лавров В.Н. О совершенствовании правового обеспечения применения милицией физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия // Закон Российской Федерации «О милиции»: 15 лет на защите прав и свобод граждан : материалы науч.-практ. конференции (21 апреля 2006 г.). – М., 2006. – С. 116.

4. Наставление по организации физической подготовки в органах внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 13 ноября 2012 г. № 1025.

5. О полиции : федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Российская газета. – 2011. – 8 февраля.

6. Оссе А. Принципы деятельности полиции: методическое пособие по правам человека // Амстердам. – 2007. – С. 131–153.

7. Песлякас В., Николаснок Г. Вопросы правомерности причинения вреда лицу, совершившему общественно опасное деяние, при его задержании // Бюллетень МВД Литовской ССР. – 1988. – № 2. – С. 52.

8. Рыжаков А. П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». – М., 2011. – С. 65.

БЕЗЛЕПКИНА Ольга Вячеславовна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административно-служебной деятельности органов внутренних дел, Дальневосточный юридический институт МВД России.

E-mail: oly-le@mail.ru

BEZLEPKINA Olga, Candidat of Law, senior lecturer, Chair of the Administrative Law and Administrative Activity of Law Enforcement Agencies, the Far Eastern Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation.

E-mail: oly-le@mail.ru