

ДОСТАВЛЕНИЕ ГРАЖДАН В ПОЛИЦИЮ КАК МЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРИНУЖДЕНИЯ, ПРЕДУСМОТРЕННАЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ «О ПОЛИЦИИ»

Ю. П. Соловей,

ректор Омского юридического института, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации

Анализируются нормы Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», регламентирующие основания и порядок применения полицией одной из мер государственного принуждения – доставление граждан в служебные помещения органов внутренних дел. Дается толкование новых и наиболее сложных для практического применения положений закона, а также вносятся предложения по его совершенствованию.

Ключевые слова: закон, полиция, правовые основания, доставление граждан, принудительное препровождение, служебное помещение.

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) предоставляет ее сотрудникам право применять в целях выполнения возложенных на полицию обязанностей различные меры государственного принуждения. Одна из таких мер – доставление граждан в полицию. В соответствии с п. 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции сотрудники полиции вправе доставлять граждан, т.е. осуществлять их принудительное препровождение, в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании гражданина (при невозможности решения данного вопроса на месте); установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести; защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью в случае, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом, а также в других случаях, предусмотренных федеральным законом, с составлением протокола в порядке, установленном ч. 14 и 15 ст. 14 Закона о полиции.

Утративший с принятием Закона о полиции силу Закон РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции» подобных норм не содержал. Полагая, в силу своей недостаточной определенности они нуждаются в надлежащем толковании и в какой-то мере совершенствовании.

Согласно Закону о полиции доставление как мера государственного принуждения, применяемая полицией, заключается в принудительном препровождении гражданина в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение. Подобный подход к трактовке понятия доставления не нов. Аналогичным содержанием законодатель наделяет понятия доставления как меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренной ст. 27.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП), а также как меры обеспечения производства по материалам о дисциплинарном проступке, о которой идет речь в ст. 28.7 Федерального закона от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих».

Принудительный характер доставления состоит в том, что гражданин не может уклониться от следования в указанное ему сотрудником полиции место вследствие угрозы наступления ответственности по ст. 19.3 КоАП и применения сотрудником полиции физической силы для преодоления его возможного противодействия.

Пункт 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции связывает возможность доставления граждан в полицию с наличием одного из четырех правовых оснований.

Первое правовое основание – для решения вопроса о задержании гражданина. Законодатель впервые выделил такую цель (она же – основание) доставления граждан. Речь идет о весьма распространенной практике,

когда граждане доставляются в полицию наиболее многочисленной категорией сотрудников полиции, имеющих право самостоятельно принимать решение о применении лишь административного, но не уголовно-процессуального и других видов задержания (сотрудники патрульно-постовой, дорожно-патрульной служб, участковые уполномоченные полиции и др.). Решение о задержании доставленных граждан в соответствии с уголовно-процессуальным и иным законодательством принимают другие должностные лица полиции.

Все категории лиц, которые могут быть подвергнуты полицией задержанию, указаны в п. 1–13 ч. 2 ст. 14 Закона о полиции. Очевидно, что доставление гражданина в полицию в целях решения вопроса о его задержании не будет соответствовать требованиям закона при отсутствии оснований для такого задержания, предусмотренных УПК РФ, КоАП, Законом о полиции, другими федеральными законами. Иными словами, сотрудник полиции, доставивший гражданина в полицию для решения вопроса о его задержании, в обязательном порядке должен располагать какими-либо фактическими данными, позволяющими заподозрить лицо в совершении либо преступления, либо административного правонарушения, либо уклонении от исполнения административного наказания в виде административного ареста, назначенных ему судом принудительных мер медицинского характера и т.д., т.е. в том, что такой гражданин относится к одной из категорий лиц, перечисленных в п. 1–13 ч. 2 ст. 14 Закона о полиции.

Примечательно, что доставление граждан для решения вопроса об их задержании допускается Законом о полиции только «при невозможности решения данного вопроса на месте». Подобную формулировку, на мой взгляд, трудно признать корректной хотя бы потому, что она ставит вне закона практику доставления в полицию граждан, вопрос о задержании которых с учетом сложившейся ситуации положительно решается сотрудниками полиции уже на месте (происшествия).

Думается, действительное намерение законодателя заключалось в том, чтобы ограничить право сотрудников полиции доставлять граждан в служебное помещение случаями, когда невозможно решить на месте вопрос, требующий полицейского вмешательства, без

задержания граждан. Подобное ограничение содержится в ст. 27.2 КоАП, согласно которой доставление граждан осуществляется сотрудниками полиции в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности его составления на месте выявления административного правонарушения, если составление протокола является обязательным.

Таким образом, формулировка «при невозможности решения данного вопроса на месте» применительно к праву полиции доставлять граждан в целях решения вопроса о задержании, с нашей точки зрения, обязывает сотрудника полиции принять все возможные на месте меры (с учетом доступной информации, имеющихся организационно-технических ресурсов, численности сотрудников полиции, временных ограничений, соблюдения требований к обеспечению безопасности сотрудников полиции и окружающих граждан и др.) к урегулированию ситуации, требующей полицейского реагирования, без доставления гражданина в полицию (например, убедиться в правдивости устного заявления какого-либо лица о совершении правонарушения конкретным гражданином; произвести экспресс-опрос лица, особенности внешнего вида, поведения, совершаемых действий, времени и места нахождения которого дают основания подозревать его в совершении преступления, установить его личность путем проверки документов или при помощи находящихся поблизости свидетелей; произвести на месте личный досмотр гражданина при наличии данных о том, что он имеет при себе оружие; получить объяснение лица, совершившего административное правонарушение, составить на месте (в любом пригодном помещении, служебном транспортном средстве) протокол о таком правонарушении и т.п.).

Принятые сотрудником полиции меры на месте контакта с гражданином могут исчерпывающе урегулировать ситуацию и исключить необходимость доставления его в полицию и последующего задержания. Если же в сложившейся ситуации сотруднику полиции очевидно, что без задержания гражданина его служебные обязанности не будут выполнены надлежащим образом (например, на глазах сотрудника полиции кто-либо совершает насильственное преступление) либо принятые меры позволили сотруднику полиции убедиться (во всяком случае не устранили его

обоснованное подозрение) в том, что данное лицо подлежит задержанию, он доставляет указанное лицо в орган внутренних дел.

Второе правовое основание доставления – для установления личности гражданина, если имеются основания полагать, что он находится в розыске как скрывшийся от органов дознания, следствия или суда либо как уклоняющийся от исполнения уголовного наказания, либо как пропавший без вести. Чаще всего здесь имеются в виду случаи, когда сотрудник полиции обнаруживает какого-либо гражданина, схожего по приметам с разыскиваемым лицом. Следует подчеркнуть, что Закон о полиции не требует от ее сотрудников (с нашей точки зрения, это относится к числу его недостатков) в обязательном порядке, прежде чем принять решение о доставлении в полицию гражданина, схожего по приметам с разыскиваемым лицом, установить его личность по имеющимся у него документам. Тем не менее, если имеется такая возможность, сотрудник полиции должен ее использовать с соблюдением необходимых мер предосторожности. Подобное требование вытекает из принципа разумной достаточности в ограничении прав и свобод граждан, соответствующего духу Закона о полиции, но не получившего, к сожалению, своего полного воплощения в его тексте.

Третье правовое основание доставления – для защиты гражданина от непосредственной угрозы его жизни и здоровью, если он не способен позаботиться о себе либо если опасности невозможно избежать иным способом. Норма об этом виде доставления сама по себе относится к новеллам Закона о полиции. Источники угрозы жизни и здоровью человека могут быть различными, главное, что он не способен (в силу возраста, состояния здоровья, иных причин) позаботиться о своей безопасности либо (в силу отсутствия времени, средств и т.п.) невозможно избежать опасности другим способом. Следует подчеркнуть, что угроза жизни и здоровью должна быть непосредственной, очевидной для сотрудника полиции и окружающих. Речь идет о доставлении в полицию, например, граждан, находящихся в общественных местах и не могущих в силу какого-либо заболевания назвать (вспомнить) свои имя, фамилию, место жительства, понять, где они находятся; граждан, предпринявших попытку самоубийства или имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими дейст-

виями опасность для себя и окружающих; граждан, в отношении которых окружающие выдвинули обвинение в совершении тяжкого преступления и пытаются устроить самосуд, и др. Следует подчеркнуть, что доставление в полицию подобной категории граждан может быть осуществлено, как и в других предусмотренных Законом о полиции ситуациях, вопреки их воле.

Четвертое основание доставления граждан в полицию – «другие» случаи, предусмотренные федеральным законом, причем не только Законом о полиции (например, его п. 14 и 15 ч. 1 ст. 13), но и иными законодательными актами. Так, согласно ст. 27.2 КоАП сотрудники полиции вправе осуществлять доставление граждан при выявлении административных правонарушений, дела о которых в соответствии со ст. 23.3 КоАП рассматривают органы внутренних дел (полиция), либо административных правонарушений, по делам о которых в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП органы внутренних дел (полиция) составляют протоколы об административных правонарушениях. Кроме того, при обращении к сотрудникам полиции должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы о выявленных ими административных правонарушениях, они имеют право доставлять граждан в полицию в связи с совершением любого административного правонарушения. Подобное содействие указанным должностным лицам может быть оказано полицией и посредством применения административного задержания (ст. 27.3 КоАП).

В качестве другого примера можно привести п. 1 ч. 3 ст. 11 Федерального закона от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», допускающий на территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, в порядке, предусмотренном законодательством РФ, на период проведения контртеррористической операции применение сотрудниками полиции таких мер, как проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов – доставление указанных лиц в органы внутренних дел РФ (иные компетентные органы) для установления личности.

Лицо считается доставленным, а доставление завершено после того, как оно перешагнуло порог здания, где размещен территориальный орган либо подразделение полиции.

Срок доставления гражданина в служебное помещение полиции Законом о полиции не определен, вместе с тем ч. 2 ст. 27.2 КоАП предусматривает, что доставление производится в возможно короткий срок. Представляется, что с учетом принципов деятельности полиции, воплощенных в Законе о полиции, сотрудникам полиции необходимо руководствоваться указанным положением при осуществлении доставления вне зависимости от его оснований.

Анализ положений ст. 14 Закона о полиции позволяет сделать вывод, что максимальный срок доставления, как и максимальный срок задержания граждан до (без) судебного решения, не может превышать 48 часов.

Необходимо учитывать, что в соответствии с ч. 4 ст. 14 Закона о полиции срок всех видов задержания, за исключением административного задержания (т.е. задержания, осуществляемого в соответствии с законодательством об административных правонарушениях), исчисляется с момента фактического ограничения свободы передвижения лица. Следовательно, время, затраченное сотрудником полиции на разбирательство с задерживаемым лицом на месте, его доставление в полицию, засчитывается в срок задержания.

Что касается административного задержания, то его срок исчисляется с момента доставления лица в служебное помещение органа внутренних дел (полиции) или в помещение органа местного самоуправления сельского поселения, а лица, находящегося в состоянии опьянения, – со времени его вытрезвления. Иными словами, срок доставления лица, задерживаемого в соответствии с КоАП, в срок административного задержания не включается. Однако и в данном, как и во всех других, случае у доставляемого лица возникает право пользоваться помощью адвоката (защитника) с того момента, когда ограничение его конституционных прав, прежде всего на свободу и личную неприкосновенность, становится реальным. Как указывает Конституционный Суд РФ, «право на получение юридической помощи адвоката гарантируется каждому лицу независимо от его формального процессуального статуса, в том числе от признания задержанным и подозреваемым, если уполномоченными органами власти в отношении этого лица предприняты меры, которыми реально ограничиваются свобода и личная неприкосновенность, включая свободу передвижения, – удержание официальными

властями, принудительный привод или доставление в органы дознания и следствия, содержание в изоляции без каких-либо контактов, а также какие-либо иные действия, существенно ограничивающие свободу и личную неприкосновенность»¹.

Отдельные вопросы доставления граждан в полицию регламентированы ведомственными нормативными правовыми актами. Так, согласно п. 268 Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, утвержденного приказом МВД России от 29 января 2008 г. № 80², доставление граждан в полицию производится на специальном служебном транспорте, а при его отсутствии – на автомобилях, принадлежащих организациям и гражданам (следует подчеркнуть, что п. 37 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции такого основания использования транспортных средств организаций и граждан, как доставление в полицию граждан, не предусматривает, и, следовательно, для использования указанного транспорта в целях доставления граждан сотрудники полиции должны получить на это согласие его владельцев). Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности не допускает использование для доставления граждан общественного транспорта, автомобилей специального назначения (пожарных, инкассаторских, скорой и неотложной помощи), кроме случаев, когда необходимо оказание медицинской помощи, а также использование транспорта, принадлежащего дипломатическим, консульским и иным представительствам иностранных государств, международным организациям.

Сотрудник полиции при доставлении лица должен предусмотреть меры предосторожности на случай попытки с его стороны или со стороны его сообщников создать условия для побега или насильственного освобождения, следить, чтобы доставляемый не выбросил или не передал кому-либо вещественные доказательства и не принял от соучастников оружие или другие средства нападения. О важности выполнения данного требования свидетельствует следующий случай из практики.

17 ноября 2004 г. Тихомиров и Сурхоев были остановлены на улице для проверки документов милиционерами полка патрульно-постовой службы Н., Л. и Ю. Проверив удостоверяющие личность документы Сурхоева и Тихомирова, предъявившего подложные пас-

порт и водительское удостоверение на имя М., сотрудники милиции приняли решение об их доставлении в опорный пункт милиции для установления личности и проверки по учету разыскиваемых лиц, о чем сообщили Тихомирову и Сурхоеву. Не будучи осведомленными о причастности указанных лиц к преступной деятельности, сотрудники милиции не сумели обнаружить при личном досмотре Тихомирова находившийся при нем пистолет «ТТ». Поместив Тихомирова и Сурхоева в служебный автомобиль, милиционеры отправились к месту назначения. В пути следования Тихомиров произвел из пистолета «ТТ» выстрел в голову Л., сидевшего на водительском сиденье, и выстрел в голову Ю., занимавшего переднее пассажирское сиденье. Н., пытаясь пресечь преступные действия Тихомирова, перехватил его руки. В ходе борьбы Тихомиров произвел из того же оружия беспорядочные выстрелы в салоне автомобиля. Сурхоев нанес Н. удары по туловищу и попытался завладеть табельным оружием – пистолетом «ПМ», однако не смог этого сделать из-за противодействия Н., после чего выскочил из машины и попытался скрыться, однако был задержан милиционером Ю. Тихомиров, освободившись от Н. и бросив пистолет «ТТ», выскочил из патрульного автомобиля и скрылся. Сотрудник милиции Л. от полученного огнестрельного ранения скончался на месте происшествия³.

Полицейская практика настоятельно требует, чтобы все доставляемые сотрудниками полиции (в особенности, на служебном транспорте) лица и находящиеся при них вещи подвергались тщательному досмотру. Вместе с тем Закон о полиции (ч. 6 ст. 14) позволяет поступать подобным образом только в отношении «задержанных» (т.е. уже доставленных в полицию) лиц. Доставляемых в полицию граждан можно досматривать исключительно «при наличии данных о том, что эти граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, патроны к оружию, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства, психотропные вещества или прекурсоры либо ядовитые или радиоактивные вещества» (п. 16 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции). В подавляющем большинстве случаев доставки сотрудники полиции такими данными не располагают и располагать не могут. Поэтому целесообразно, на наш взгляд, дополнить Закон о полиции положением, уполномочивающим сотрудников полиции осуществлять в

установленном законодательством об административных правонарушениях порядке личный досмотр доставляемых в полицию граждан и досмотр находящихся при них вещей. В свою очередь ч. 4 ст. 27.7 КоАП должна допускать проведение таких досмотров без понятых, вне зависимости от того, имеет ли сотрудник полиции достаточные основания полагать, что при лице находятся оружие, иные предметы, используемые в качестве оружия, или нет.

Сотрудник полиции, доставивший лицо в орган внутренних дел, докладывает об этом рапортом на имя его начальника. В рапорте указываются фамилия, имя, отчество, домашний адрес доставленного, время, место, обстоятельства и причины доставления, фамилии и адреса свидетелей, а также лиц, оказавших содействие при задержании и доставлении (п. 270 Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности).

В отличие от ранее действовавшего Закона РФ «О милиции», Закон о полиции обязывает сотрудников полиции о каждом факте доставления граждан в служебное помещение составлять протокол. В протоколе о доставлении, составляемом в соответствии с требованиями, установленными ч. 14 и 15 ст. 14 Закона о полиции, указываются дата, время и место его составления, должность, фамилия и инициалы сотрудника полиции, составившего протокол, сведения о доставленном лице, дата, время, место, основания и мотивы доставления, а также факт уведомления близких родственников или близких лиц доставленного лица.

Протокол о доставлении подписывается составившим его сотрудником полиции и доставленным лицом. Если доставленное лицо отказывается подписать протокол, в протоколе о доставлении делается соответствующая запись. Копия протокола вручается доставленному лицу.

Представляется, что в случаях, когда доставленное в полицию лицо подвергается задержанию, протокол о доставлении может не составляться, поскольку все вносимые в него сведения в обязательном порядке будут отражены в протоколе о задержании.

В целом можно утверждать, что, «прописав» в правовых нормах самостоятельные основания доставления граждан в полицию и обязав ее составлять протокол о доставлении (а не только, как было прежде, о задержании), законодатель усилил юридические гарантии

соблюдения полицией конституционного права каждого на свободу и личную неприкосновенность.

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 г. № 11-П «По делу о

проверке конституционности положений части первой статьи 47 и части второй статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В. И. Маслова» // СЗ РФ. 2000. № 27. Ст. 2882.

² См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27; 2009. № 16; Российская газета. 2010. 19 февр.

³ См.: Постановление Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 112-П10 // СПС «КонсультантПлюс».

Статья поступила в редакцию 26 декабря 2011 г.