# Содержание

Введение

Глава 1. Теоретические основы состояния законности в административной деятельности ОВД

1.1 Общие проблемы понятия и содержания законности

1.2 Содержание и принципы законности в деятельности ОВД

Глава 2. Способы обеспечения законности в административной деятельности ОВД

2.1 Осуществление контроля за законностью в деятельности ОВД

2.2 Прокурорский надзор за законностью деятельности милиции и обжалование деятельности милиции

2.3 Общественный контроль за законностью деятельности милиции

Заключение

Список использованных источников и литературы

# Введение

Актуальность исследования. Законность и проблемы ее соблюдения всегда были актуальными для Российского государства. Особую важность они приобретают в условиях демократизации общественной жизни, становления в нашей стране правового государства, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Россия, следуя курсом демократических преобразований и признавая приоритет прав и свобод человека, возложила на государство обязанность соблюдать и защищать их. Конституция РФ в ст. 15 закрепила законность в качестве принципа деятельности всех государственных органов.

Важным фактором, обеспечивающим надлежащее осуществление прав и свобод человека и гражданина, является основанная на строгом соблюдении законности деятельность милиции, которая носит ярко выраженный публичный характер и во многом отождествляется с действиями государственной власти. Оценивая соответствие этих действий закону, граждане определяют, насколько государство обеспечивает их права и свободы.

В связи с этим особо недопустимо, если сотрудник милиции в своей служебной деятельности не соблюдает предписания правовых норм и сам нарушает права и свободы человека. На этом фоне создается атмосфера страха и неуверенности граждан, усиливается их беспокойство, растет отчуждение и недоверие к власти, происходит культивирование вседозволенности, правового нигилизма и пренебрежения к закону. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент РФ В.В. Путин заявил, что "нам нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться, а не переходить на другую сторону улицы при виде человека в погонах"[[1]](#footnote-1).

Степень разработанности проблемы. Вопросам организации управления в государственных органах, в частности в милиции, свои работы посвятили такие ученые, как А.П. Алехин, А.И. Афанасьев, В.Г. Афанасьев, Д.Н. Бахрах, И.Л. Бачило, И.И. Веремеенко, М.И. Еропкин, Н.М. Конин, А.П. Коренев, Б.М. Лазарев, А.Е. Лунев, В.М. и др.

В последние десятилетия по проблемам законности в деятельности органов внутренних дел (милиции) выполнены диссертационные исследования и опубликован ряд специальных работ (Ю.В. Анохин, Ю.Е. Аврутин, А.С. Черепашкин и др.). Следует, однако, отметить, что в этих работах проблема законности и ее гарантий рассматривалась, в основном, в контексте обеспечения прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел, а вопросы предупреждения нарушений законности затрагивались, как правило, попутно, порой фрагментарно. К тому же отдельные работы имели исключительно отраслевой (прикладной) или криминологический характер. Между тем в теории права по данной проблеме накопилось немало нерешенных, дискуссионных вопросов. В данной работе мы попытаемся осветить лишь некоторые из них.

**Актуальность** выбранной темы исследования диктуется также острой необходимостью преодоления негативных явлений, имеющих место в деятельности органов внутренних дел (милиции). Тенденция роста правонарушений сотрудников органов внутренних дел внушает серьезные опасения. По данным МВД России в 2006 г., по сравнению с предыдущим годом, число лиц, привлеченных к ответственности за нарушения законности, возросло на 20,2 %. В расчете на 1 тыс. личного состава этот показатель составляет 18,0 %. В первом полугодии 2007 г. имелся рост нарушений на 22,2 %. Удельный вес на 1 тыс. личного состава увеличился до 8,6 (7,3 – аналогичный период предыдущего года)[[2]](#footnote-2).

Все вышесказанное свидетельствует о наличии целого комплекса теоретических, организационных и правовых проблем в процессах функционирования и развития системы государственного обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел. Этот факт обусловил выбор темы дипломного исследования.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессах реализации обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел.

**Предметом исследования** является рассмотрение организационно-правовой природы, статуса, принципов, форм, методов обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел.

**Цель дипломной работы** заключается в том, чтобы теоретически обосновать необходимость оптимизации системы обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел соответствующие общему замыслу административной реформы в Российской Федерации.

**Задачи исследования:**

- охарактеризовать общие проблемы понятия и содержания законности;

- рассмотреть содержание и принципы законности в деятельности ОВД

- обосновать способы обеспечения законности в административной деятельности ОВД.

**Методологической основой** работы являются общенаучные и частно-научные методы: диалектико-материалистическое познание объективной действительности; анализ и синтез; сравнительно-исторический, логический, анализ юридической практики; системно-структурный; функциональный, статистический и другие методы.

**Теоретической основой** исследования послужили работы таких авторов как С.С. Алексеева, B.C. Афанасьева, С.А. Комарова, Л.Ф. Кваши, И.А. Липского, С.П. Ломтева, Г.В. Минха, Л.Л. Попова, Ю.П. Соловья и др.

Нормативно-правовую основу исследования составили заключенные Российской Федерацией международные нормативно-правовые договоры в области охраны и защиты прав человека и гражданина, Конституция и законы Российской Федерации, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ и нормативные правовые акты Министерства внутренних дел Российской Федерации, правоприменительные акты прокурорского надзора, юридические акты, принимаемые должностными лицами милиции в процессе реализации своих служебных полномочий.

**Научная новизна дипломного исследования** заключается в том, что в ней исследован комплекс вопросов, связанных с уточнением ряда методологических, организационных и правовых аспектов обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел в условиях проводимых в стране административной и правоохранительной реформ.

Практическая значимость. Положения, содержащиеся в дипломной работе, могут быть использованы в учебном процессе по курсам "Теория управления органами внутренних дел", "Административное право", "Административная деятельность органов внутренних дел", в системе служебной подготовки личного состава органов внутренних дел, а также при подготовке учебных пособий, лекций, статей, других учебно-методических материалов.

# Глава 1. Теоретические основы состояния законности в административной деятельности ОВД

## 

## 1.1 Общие проблемы понятия и содержания законности

Проблемы законности всегда находилась в центре внимания отечественной юридической мысли. Значительное число работ отечественных ученых посвящено вопросам законности[[3]](#footnote-3). Такое внимание, естественно, не может быть объяснено только познавательным интересом. Дело заключается в том, что подход к разработке вопросов законности во многом связан с решением и обоснованием проблем о приоритетах общественных ценностей, о соотношении права и государства, о формах государства, принципах его деятельности, руководства им, о соблюдении прав и свобод человека и гражданина.

Для начала, обратимся к понятию закона. "Закон – это нормативно-правовой акт, обладающий высшей юридической силой, принятый в строго определенном, особом порядке, устанавливающий основные нормы всех отраслей права и регулирующий наиболее важные общественные отношения"[[4]](#footnote-4).

Таким образом, закон содержит в себе нормативные предписания, обязательные правила поведения, регулирует наиболее важные общественные отношения и, следовательно, является источником права. От иных правовых норм закон отличается по юридической силе, порядку принятия и субъекту принятия закона. Содержательная же и целевая стороны закона являются аналогичными другим нормам права.

Далее обратимся к анализу имеющихся подходов к содержанию понятия законности.

Как отмечает А.Т. Боннер, в этом понятии принято выделять три элемента, к которым относятся следующие: общеобязательность права, идею законности и особый режим общественно-политической жизни в режиме законности[[5]](#footnote-5).

Г.В. Минх считает, что законность – это требование строгого и неуклонного следования юридическим предписаниям, независимо от отношения к ним[[6]](#footnote-6).

Э.В. Кузнецов, не приводя определения понятия законности, в то же время полагает, что ее содержание охватывает не только область реализации права, но и область его создания, поскольку "нельзя говорить о процветании законности, если исполняются акты несправедливые, противоречащие общим человеческим интересам", а основа законности, т.е. непосредственно правовые нормы, прежде всего, зависит от того, кем и как она создается[[7]](#footnote-7).

Но в большинстве случаев, традиционно о содержании законности говорят как о точном и неуклонном исполнении законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами[[8]](#footnote-8).

Думается, что все вышеприведенные определения и подходы к понятию законности являются дискуссионными. Рассмотрим их подробнее.

Так, в определении, которое предлагает А.Т. Боннер, в содержание законности включается общеобязательность права. Но, понятия права и закона не совпадают[[9]](#footnote-9). Поэтому, как считает В.Я. Кикоть, общеобязательность права можно было бы признать элементом законности лишь в случае расширительного толкования этого понятия. Далее, в содержание законности вряд ли следует включать идею законности, поскольку идея – это представление, отражающее действительность в сознании человека (людей), выражающее его (их) отношение к ней, но не элементом самой действительности, социального явления. И, наконец, последний предлагаемый элемент законности не совсем понятен, поскольку автор не раскрывает его содержание и, кроме того, пытается, на наш взгляд, раскрыть содержание законности через понятие законности[[10]](#footnote-10).

Следующее вышеприведенное определение понятия законности также, по нашему мнению, не может претендовать на то, что раскрывает в полной мере содержание рассматриваемого понятия. Из определения Г.В. Минха, во-первых, неясно, кто требует строгого и неуклонного соблюдения юридических предписаний и, во-вторых, юридические предписания – понятие очень широкое, включающее в себя не только предписания закона, нормативных правовых актов, но и иные предписания, например, предписания должностных лиц, влекущие юридические последствия. Поэтому, как и в предыдущем случае, понятие законности потребовало бы расширительного толкования.

Позиция Э.В. Кузнецова в отношении сфер, охватываемых законностью, весьма интересна, но не помогает в раскрытии ее содержания.

Традиционный подход к содержанию понятия законности представляется оптимальным, но и он, по мнению В.Я. Кикоть, не отражает в полной мере содержания рассматриваемого явления[[11]](#footnote-11).

Структурное содержание законности наиболее удачно определено, по нашему мнению, С.С. Алексеевым, который к требованиям законности относит следующие элементы: регулирование всех общественных отношений, нуждающихся в юридическом опосредовании только законом, т.е. всеобщность права; верховенство конституции и закона; равенство всех перед законом, наличие механизма реализации права и его качественное применение[[12]](#footnote-12).

Но и в этом подходе имеет место определение законности путем использования понятия права, что не позволяет раскрыть содержание законности, поскольку, как говорилось выше, понятия права и закона не совпадают.

В.Я. Кикоть считает, что при определении понятия законности следует исходить из понятия и содержания закона и лишь посредством этого определять их с тем, чтобы избежать смешения указанных дефиниций. Используя данную посылку, он предложил включать в содержание законности следующие элементы: всеобщность закона, т.е. урегулирование наиболее значимых общественных отношений только законом; верховенство Конституции и закона; корреспондированность законов между собой; соответствие закону иных нормативных правовых актов, принимаемых во исполнение и для исполнения закона; наличие механизмов, обеспечивающих реализацию законов; обязательность исполнения требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями[[13]](#footnote-13). В данном случае мы согласны с автором.

Состояние общества и государства, при котором обеспечено наличие всех вышеуказанных элементов, на наш взгляд, и составляет содержание законности.

В содержание понятия законности нами умышленно не включено указание на справедливость законов, что рядом авторов рассматривается как обязательный элемент законности, поскольку, по их мнению, "нельзя говорить о процветании законности, если исполняются правовые акты, несправедливые, противоречащие общечеловеческим интересам". И далее: "Основа законности, т.е. непосредственно правовые нормы, прежде всего, зависит от того, кем и как она создается"[[14]](#footnote-14).

Нет сомнения в том, что законы и их реализация должны быть справедливы. Однако практика иногда убеждает в обратном. Законы могут быть несправедливыми, могут неверно отражать существующие социальные явления, могут вредить их развитию. Но разве от этого закон перестает быть законом, а его нарушение – проявлением нарушения законности? Естественно, нет. Нарушение требований даже плохих законов, несоблюдение их предписаний – это факторы, во всех случаях свидетельствующие о нарушении законности. Поэтому для соблюдения законности необходимо изменение или отмена несправедливых законов, а не их нарушение. В этой связи следует признать, что любое противозаконное воздействие на развитие общественных отношений, пусть даже и в позитивную сторону, будет являться нарушением законности, хотя по своей направленности и характеру может быть справедливым и отвечать потребностям общества и государства.

Кроме того, следует отметить, что оценка справедливого и несправедливого далеко не однозначна и во многом субъективна. Подход к оценке этих категорий неоднократно менялся в ходе исторического развития общества. Даже в пределах одной формации оценка справедливости нередко различна у разных социальных слоев, групп, индивидуумов. Такая изменчивость не свойственна содержанию законности. Поэтому включение в понятие законности элемента справедливости как неотъемлемой части было бы, по нашему мнению, неверным. Конечно, в идеале законность и справедливость должны всегда сопутствовать друг другу, но, думается, что человеческое общество еще не достигло необходимой для этого ступени развития.

Таким образом, законность может носить как прогрессивный, так и регрессивный характер. На это обстоятельство совершенно справедливо указывал еще М.Д. Шаргородский, который писал, что "требование соблюдения законности прогрессивно, когда речь идет о законах, содействующих развитию общества; оно реакционно, когда речь идет о законах, поддерживающих общество умирающее, реакционное"[[15]](#footnote-15).

Поэтому вне зависимости от того, кем и как создаются законы, каковы их характер и направленность, каково их воздействие на общество и государство, содержание понятия законности остается неизменным.

Но в этой связи возникает вопрос о необходимости соблюдения законности в случае, если законы несправедливы, реакционны, не соответствуют сложившимся в обществе общественным отношениям и препятствуют их развитию. В.Я. Кикоть считает, что ответить на этот вопрос однозначно невозможно. В каждом конкретном государстве он решается в зависимости от социальных, экономических, политических и иных условий. В конце концов, практически все социальные революционные преобразования в мире носили и носят антизаконный характер, но революционные формы развития при этом не отвергаются[[16]](#footnote-16).

Сказанное дает нам основания сделать вывод о том, что оптимальные условия для обеспечения законности существуют лишь в стабильных, развитых обществах, где отсутствуют факторы, которые могут привести к крупным социальным потрясениям. В этом аспекте следует признать, что справедливость, равенство, соблюдение прав человека являются обстоятельствами, во многом обеспечивающими соблюдение законности.

Нарушение закона является не единственным проявлением нарушения законности, хотя и наиболее ярким. Нарушением законности следует признать и отсутствие всеобщности закона, поскольку урегулирование наиболее значимых общественных отношений не только законом создает пробел, разрушает целостность системы законодательного урегулирования общественных отношений, оставляет вне законодательного поля важные сферы жизнедеятельности общества и государства, позволяет решать вопросы на основе волюнтаризма, способствует установлению и расцвету произвола[[17]](#footnote-17).

Отсутствие верховенства Конституции и закона означает отсутствие единой законодательной системы, является условием развития местничества, ослабления государственной власти, ведет к неисполнению законов государства, их неверному, не единообразному исполнению или нарушению. Поэтому данный признак также следует признать элементом нарушения законности.

К следующему фактору необходимо отнести корреспондированность законов между собой, поскольку при его отсутствии, во-первых, нарушается единство законодательной системы, возникает ее противоречивость и, во-вторых, отсутствует реальная возможность единого применения предписаний закона на практике.

Соответствие закону иных нормативных правовых актов, принимаемых во исполнение и для исполнения закона, относится, на наш взгляд, к числу важнейших элементов законности. Это обусловлено тем, что не являющиеся законами иные нормативные правовые акты, как правило, имеют своей задачей обеспечение реализации закона путем создания соответствующей правовой процедуры, решения вопросов, отнесенных законом к компетенции органов исполнительной власти, толкования закона и др. Поэтому искажение требований закона на уровне иных нормативных правовых актов в конечном итоге может привести к искажению самого закона, что, безусловно, является нарушением законности.

Наличие механизмов, обеспечивающих реализацию законов, является необходимым элементом законности, переводящим ее из категории идеи в практическую плоскость реализации. Механизм реализации законов нужен не только для решения ее процедурных, организационных, материальных и иных моментов, но и, при необходимости, для принудительного исполнения законодательных предписаний, в том числе и путем наказания за их неисполнение, недолжное исполнение или нарушение.

Обязательность исполнения требований закона всеми органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и их объединениями – неотъемлемый элемент законности. При этом данное требование означает не только то, что на практике все перечисленные субъекты должны исполнять законодательные предписания. Признак обязательности включает в себя также и возможность государства принудить субъекта к исполнению требований закона, т.е. наличие различных мер воздействия на нарушителя, среди которых важное место отводится наказанию.

Таким образом, можно сделать вывод, что законность рассматривается как устойчивый общественный (или правовой) режим, характеризующийся всеобщим, строгим исполнением правовых норм.

Законность – это атрибут существования и развития демократически организованного общества. Она необходима для обеспечения свободы и реализации прав граждан, осуществления демократии, образования и функционирования гражданского общества, научно обоснованного построения и рациональной деятельности государственного аппарата. Законность обязательна для всех элементов государственного механизма (государственных органов, государственных организаций, государственных служащих), гражданского общества (общественных, религиозных организаций, независимых газет, неформальных объединений и др.) и для всех граждан. Отступление от положений и признаков законности будет означать ее нарушение.

Одним из практических направлений реализации понятия законности служит оценка по данному критерию состояния дисциплины и работы с кадрами в системе Министерства внутренних дел. Углубленному рассмотрению данного вопроса мы посветим следующие параграфы данной дипломной работы.

## 

## 1.2 Содержание и принципы законности в деятельности ОВД

В деятельности органов внутренних дел (далее – ОВД) законность выражается, во-первых, в том, что их структура и компетенция определены в законах и подзаконных нормативных актах, во-вторых, в точном осуществлении ОВД требований и принципов права, в-третьих, в строгой подзаконности всей правоприменительной деятельности, в-четвертых, в строгой субординации актов, издаваемых ОВД. Законность есть показатель уровня и результат работы правоохранительных органов[[18]](#footnote-18).

Основные положения, касающиеся обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина в Законе РФ "О милиции" отражены в ст. 3 данного нормативного правового акта.

Термин "принцип" означает обобщенное выражение какого-либо явления. Понятие "принцип" можно определять через слова "основное начало", "требование", "обязанность", "идея" и т.п. По латыни "принцип" – это первоначало, основа[[19]](#footnote-19).

В общем виде, принцип определяется как основное, исходное положение какой-либо теории, учения и т.д.; руководящая идея, основное правило деятельности. Установленные законом принципы деятельности милиции – это основополагающие начала, идеи, на которых должна строиться ее деятельность в целом. В них отражаются представления законодателя о месте и роли милиции в обществе и государстве, допустимых пределах, методах и средствах ее вмешательства в социальную жизнь. Принципы деятельности милиции объективно существуют и соответствуют определенным признакам (критериям).

Критерии принципов деятельности милиции следующие:

а) положение, составляющее принцип, всегда закреплено в законе, то есть является правовым;

б) принцип – это не любое, а основное, иначе говоря, отражающее сущность деятельности милиции правило. Действия (бездействия) сотрудников милиции, в процессе осуществления которых нарушаются принципы деятельности милиции, не могут быть признаны законными;

в) несоблюдение требований одного принципа деятельности милиции неминуемо приводит к нарушению положений какого-либо иного принципа рассматриваемого вида правоприменения;

г) принципы деятельности милиции всегда отражают ее гуманизм.

Принципы деятельности милиции, как и других органов исполнительной власти, во многом обусловлены нормами Конституции Российской Федерации.

Они могут быть выведены путем анализа содержания нормативного материала, относящегося к сфере милицейской деятельности. Тот же факт, что законодатель счел необходимым закрепить в нормативном порядке непосредственно сформулированные им принципы деятельности милиции, не должен расцениваться просто, как дань модной традиции включать в тексты законов нормоположения декларативного, пропагандистского характера. Обретя форму нормативных предписаний, принципы деятельности милиции, так сказать, ввели ее в "систему координат", определенные рамки, наложили на нее известные ограничения. В этой связи регулирующее значение проявляется, прежде всего, в тех ситуациях, когда милиция применяет управомочивающие нормы, альтернативные нормы, нормы, содержащие оценочные понятия, когда имеют место правовые пробелы или противоречия, т.е. тогда, когда милиция, ее сотрудники в той или иной мере располагают дискреционными полномочиями (усмотрением).

С другой стороны, провозглашение в законе принципов деятельности милиции обязывает самого законодателя к такому правовому регулированию ее деятельности, которое в содержательном плане полностью соответствовало бы указанным принципам.

Принципы деятельности милиции в той или иной степени конкретизируются и детализируются в других статьях Закона РФ " О милиции ", иных нормативно-правовых актах.

Речь идет о пяти принципах деятельности милиции. Первый из них – принцип уважения прав и свобод человека и гражданина. В прежней редакции Закона, данный принцип именовался более узко – принцип "уважения прав человека", что не соответствовало Конституции Российской Федерации. Примечательно и то, что ранее рассматриваемый принцип занимал в ряду принципов деятельности милиции третье место после "законности" и "гуманизма".

Нынешнее приоритетное место "уважения прав и свобод человека и гражданина" в системе принципов деятельности милиции обусловлено тем, что в Российской Федерации "человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Согласно ст. ст. 17 и 18 Конституции РФ 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. Причем основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Однако осуществление этих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц[[20]](#footnote-20).

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства" (ст. 2 Конституции Российской Федерации). Поскольку деятельность милиции, в отличие от других органов исполнительной власти, по необходимости связана с применением принуждения, она может заключать в себе существенную угрозу правам и свободам человека и гражданина. Отсюда та особая значимость, которая придана законодателем общеправовому принципу уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина применительно к деятельности милиции. Уважение прав и свобод человека и гражданина – это почтительное к ним отношение, основанное на признании их ценности и важности для функционирования развитого гражданского общества и цивилизованного государства. Внешним проявлением реализации принципа уважения прав и свобод человека и гражданина в деятельности милиции является соблюдение ею этих прав и свобод, причем не только законопослушных лиц, но и тех, кто преступил закон или подозревается в этом. Здесь следует упомянуть о таких закрепленных Конституцией Российской Федерации правах и свободах человека и гражданина, как право на жизнь, достоинство личности, свободу и личную неприкосновенность, неприкосновенность частной жизни, неприкосновенность жилища, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства, выезда за пределы Российской Федерации и беспрепятственного возвращения в Российскую Федерацию, частной собственности, свободы совести, вероисповедания, мысли и слова, поиска, получения, передачи, производства и распространения информации, право на объединение, право собираться мирно, без оружия, право проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования и т.д.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение милицией законов и иных нормативно-правовых актов, а также порядок осуществления и результаты ее деятельности.

Милиция должна вторгаться в права и свободы граждан только тогда, когда без этого не могут быть выполнены возложенные на нее обязанности. От нее требуется избирать такой способ действий, который при создавшейся обстановке в наименьшей степени умалял бы эти права и свободы. Ограничивающая указанные права и свободы деятельность милиции должна немедленно прекращаться, если достигнута законная цель или выяснилось, что она не может или не должна достигаться избранным способом.

Какую бы деятельность не осуществлял сотрудник милиции, он всегда исходит из того, что в процессе осуществляемого им правоприменения должен быть обеспечен необходимый уровень безопасности человека. Перед сотрудником милиции никогда не стоит задача причинения физических страданий или унижение человеческого достоинства.

Никакие благородные цели не могут оправдать факт непредусмотренного законом нарушения прав, свобод и законных интересов гражданина, применения к человеку незаконных средств, пытки, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения, а также непредусмотренного законом (необоснованного) насилия (принуждения).

Неуважение, несоблюдение прав и свобод человека и гражданина, если оно допускается со стороны сотрудников милиции, как правило, содержит в себе признаки состава должностного проступка, либо преступления и должно влечь за собой дисциплинарную или уголовную ответственность.

С рассматриваемым принципом тесно переплетен и такой принцип деятельности милиции, как законность. Он является производным от общеправового, присущего всем отраслям права, принципа законности, получившего свое закрепление в ст. 15 Конституции Российской Федерации: "Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы".

Под законностью как принципом деятельности милиции следует понимать безусловное и точное соблюдение законов и иных нормативных актов всеми без исключения сотрудниками милиции[[21]](#footnote-21).

Принцип законности в деятельности милиции – это требование от подразделений и сотрудников милиции осуществления своих функций и реализации полномочий на основе строгого соблюдения Конституции РФ, Закона РФ "О милиции" и иных законов, регулирующих правовой статус и деятельность милиции.

С одной стороны, функционирование милиции выступает средством обеспечения законности в деятельности органов государства, местного самоуправления, их должностных лиц, юридических и физических лиц. С другой стороны, каждый отдельно взятый акт служебной активности милиции и их совокупность в целом, в свою очередь, сами должны быть законными. В противном случае милиция окажется не в состоянии выполнить свою социальную роль. Отступления от закона, чем бы они ни мотивировались, особенно нетерпимы в практике именно тех государственных структур, которые по долгу службы заняты правоохраной.

Милиция, реализуя свой правовой статус, должна правильно толковать и неуклонно соблюдать нормы как процессуального, так и материального права. Малейшее отступление сотрудника милиции от этого требования не только подрывает авторитет всей милиции, но и наносит ущерб делу укрепления законности.

Только урегулированная законодательством деятельность может быть частью осуществляемого милицией правоприменения, поэтому нарушение нормы права может вывести действие за пределы законности. Полученное сотрудником милиции, к примеру, с нарушением закона доказательство признается недопустимым и не может быть положено в основу обвинения.

Все письменно оформленные решения сотрудников милиции должны быть законными, обоснованными и мотивированными.

Обоснованными решения признаются лишь тогда, когда к тому были законные фактические основания. В содержании письменно оформленного мотивированного решения излагаются доказательства (сведения и обстоятельства), послужившие основаниями и условиями (мотивами, задачами и др.) принятия указанного решения.

Необходимо подчеркнуть, что исполнению сотрудниками милиции подлежит не только Конституция Российской Федерации, имеющая высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Российской Федерации (ст. 15), законы (федеральные конституционные законы, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации), но и иные, подзаконные правовые акты. Последние не должны противоречить Конституции Российской Федерации, то есть в процессе осуществления своей деятельности милиция не вправе применять федеральный закон, противоречащий Конституции РФ, и, соответственно, ведомственный нормативно-правовой акт, противоречащий закону.

Третий принцип – гуманизм – это мировоззрение, основанное на идеях равенства, справедливости, человечности отношений между людьми, проникнутое любовью к людям, уважением к человеческому достоинству, заботой о благе людей. Милиция не вправе производить действия и принимать решения, унижающие его честь и достоинство, либо создавать опасность для жизни или здоровья человека[[22]](#footnote-22). Реализация данного принципа в деятельности милиции предполагает, прежде всего, гуманное, человечное отношение ко всем гражданам, вовлеченным, так или иначе, в орбиту ее функционирования. Речь идет, прежде всего, о жертвах преступлений и административных правонарушений, лицах, оказавшихся в беспомощном состоянии, иных законопослушных гражданах. Вместе с тем – и это надо подчеркнуть особо – милиция обязана проявлять гуманное отношение также и к лицам, которые совершили, совершают или подозреваются в совершении преступлений и административных правонарушений. Гуманизм в деятельности милиции означает, что ее сотрудники по возможности стремятся избегать причинения кому-либо вреда, устранять, облегчать неудобства, стеснения и лишения, которые испытывают или могут испытывать контактирующие с ними граждане.

Однако здесь имеются в виду только те стеснения, которые прямо не вытекают из закона или явно им не подразумеваются. Иная точка зрения оборачивается попустительством правонарушителям и правонарушениям. Более того, в ряде случаев не бездействие, не полумеры, а именно милицейское принуждение, подчас жесткое, применяемое в рамках закона, только и можно расценить как акт действительного гуманизма.

Принцип гуманизма, безусловно, предполагает корректное, вежливое, тактичное отношение милиции ко всем гражданам без исключения.

Гласность как принцип деятельности милиции означает ее открытость, доступность для ознакомления отдельным гражданам, организациям, средствам массовой информации и обществу в целом. В цивилизованном, демократическом государстве полиция никак не может являться закрытым, так сказать, институтом. В противном случае ее деятельность – не понятая и, следовательно, не поддерживаемая населением – будет обречена на провал. Это, в свою очередь, не может не ослаблять устои государства.

Пределы действия и конкретные формы проявления принципа гласности установлены Законом РФ "О милиции" и иными нормативными правовыми актами, в том числе о государственной тайне. Следует особо подчеркнуть, что в сфере оперативно-розыскной деятельности милиции принцип гласности практически утрачивает свое значение. Согласно ст. 3 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (далее – ФЗ "Об ОРД"), гласность как принцип замещается принципом конспирации. Он означает необходимость использования при осуществлении оперативно-розыскной деятельности методов, приемов, правил и средств, позволяющих сохранять втайне от лиц, причастных к совершению преступлений, а значит, и окружающих действия милиции по выявлению, раскрытию преступлений, розыску лиц, их совершивших. В соответствии с требованиями ч. 2 ст. 12 Федерального закона "Об оперативно-розыскной деятельности" предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, допускается лишь с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Сохранение в тайне указанных действий оправдано постольку, поскольку оно позволяет: во – первых, противопоставить тайным способам совершения преступлений тайные способы их раскрытия; во – вторых, избежать необоснованной или преждевременной компрометации лиц, подозреваемых в совершении преступлений, когда оперативно-розыскные мероприятия проводятся на основе недостаточно проверенной или противоречивой информации; в – третьих, создать условия для оказания гражданами эффективной помощи (конфиденциального содействия) в раскрытии преступлений.

Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения, трудовые коллективы и граждане, конечно, не могут не быть заинтересованы в обеспечении безопасности, по крайней мере, собственной. Поэтому вполне естественно с учетом задач милиции предлагает ей строить свою деятельность на основе принципа взаимодействия с широким кругом организаций и граждан.

Без эффективного взаимодействия милиции с указанными учреждениями, должностными лицами и гражданами невозможно полное, объективное и всестороннее разрешение поставленных перед ней задач[[23]](#footnote-23).

В настоящее время имеет место некоторая разобщенность действий, слабые и непродуктивные формы взаимодействия, недостаточная профессиональная подготовка, а в ряде случаев притупление чувства ответственности за порученное дело, как со стороны сотрудников милиции, так и со стороны других государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, трудовых коллективов и граждан.

Сотрудники милиции часто не имеют представления, каким образом разграничивается их компетенция с другими органами и должностными лицами. Все это еще раз свидетельствует о том, что одним лишь повышением требовательности к качеству работы сотрудников милиции наладить взаимодействие между различными органами и учреждениями невозможно. Необходимо больше внимания уделять их обучению, особенно если речь идет о молодых, малоопытных, не имеющих юридического образования сотрудниках.

Любая форма взаимодействия может быть эффективной, но лишь при соблюдении определенных условий взаимодействия. Одним из общих условий взаимодействия называется строгое соблюдение законности. Данное условие пересекается с принципом деятельности милиции и его наличие обусловлено наличием данного принципа.

К условиям взаимодействия часто относят разграничение компетенции субъектов взаимодействия. Иначе: осуществление взаимодействия в пределах предоставленных субъектам полномочий. Соблюдение этого положения имеет большое значение. Оно обеспечивает номинальный психологический климат, оптимальное использование сил и средств[[24]](#footnote-24).

Милицией осуществляется взаимодействие в уголовно-процессуальной и административной деятельности. Применительно к осуществляемому в рамках уголовного процесса взаимодействию выделяется такое условие, как организующая роль следователя. В поручении, указании, к примеру, предопределяются содержание и тактика всех последующих действий по его исполнению. Отклонение от требования следователя, несоответствующее ему действие (бездействие) сотрудника милиции – суть нарушение закона.

Следующее условие осуществляемого в связи с уголовным процессом взаимодействия – "неразглашение данных предварительного следствия без разрешения следователя или прокурора"[[25]](#footnote-25). Его соблюдение во многом зависит от того, как будет организованно сотрудничество. В составляемом следователем документе должен быть оговорен вопрос, какие данные не подлежат разглашению.

Этому следует уделять внимание и при обмене взаимной информацией. Важно помнить, что сотрудник милиции без разрешения следователя не вправе разглашать не только сведения, полученные от последнего, но и те, которые он установил сам, выполняя поручения (указания), осуществляя иную деятельность. Независимо от источника получения данных милицией предварительное расследование ведет следователь, и все тактические вопросы, включая информирование лиц об обстоятельствах и фактах, имеющих отношение к делу, должны замыкаться на нем. Среди условий взаимодействия некоторые авторы называют также быстроту, активность и широкое применение научно-технических средств. Это напрямую связано со спецификой деятельности органов внутренних дел, а значит, в определенной степени и милиции. Органы внутренних дел, имея в своем подчинении базу экспертно – криминалистических подразделений, систему ведомственных научно-исследовательских учреждений, технически оборудованы гораздо лучше, чем следователь.

Помимо того они обладают обширными знаниями, обусловленными применением ими оперативно-розыскных мер.

Кроме профессиональных: правовых и неюридических – технических знаний, следователи могут воспользоваться и иными возможностями милиции. Они классифицируются следующим образом:

- административно-правовые полномочия;

- людские силы личного состава. Сотрудники милиции могут быть задействованы при проведении комплексных мероприятий розыскного характера; при одновременном проведении следственных действий в нескольких местах;

- транспортные возможности. Милиция может оказывать следователям содействие в обеспечении транспортом для производства следственных действий;

- иные возможности.

Некоторыми авторами вычленяются и другие условия взаимодействия, но они в основном касаются использования специфических, оперативно-розыскных мер и поэтому не могут быть подвергнуты подробному анализу в связи с открытым грифом настоящей работы[[26]](#footnote-26).

Вместе с тем следует подчеркнуть, что, в отличие от всех перечисленных выше, принцип взаимодействия имеет, скорее, не правовой, а организационный характер. Подавляющее большинство правоприменительных решений принимается милицией и ее сотрудниками самостоятельно в соответствии с действующими правовыми нормами. Закон не обязывает их при этом советоваться или согласовывать свои действия с какими-либо организациями или лицами.

Таким образом, можно сделать вывод, что принципы законности – это основополагающие идеи, взгляды, которые представляют собой исходные начала, обусловливающие содержание законности. Содержание принципов, закрепленных в Законе РФ "О милиции" в полной мере соответствует международным правовым стандартам в области обеспечения законности и прав граждан. Только в совокупности соблюдения положений данных основополагающих идей может быть достигнуто гражданско-правовое государство.

Подводя итог всему вышесказанному необходимо отметить, что Законность – это точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и основанных на них нормативных актов органами государства, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

Выполняя свои служебные обязанности, сотрудник ОВД должен действовать на основе требований законности. Сущность законности состоит в точном и неуклонном исполнении законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

# Глава 2. Способы обеспечения законности в административной деятельности ОВД

## 

## 2.1 Осуществление контроля за законностью в деятельности ОВД

Контроль как способ обеспечения законности характеризуется определенными признаками.

Во-первых, между контролирующим органом (должностным лицом) и подконтрольным объектом в большинстве случаев существуют отношения подчиненности или подведомственности.

Во-вторых, объектом контроля является как законность, так и целесообразность деятельности контролируемого, когда контролирующий вправе вмешиваться в текущую административно-хозяйственную деятельность контролируемого. Закон (нормативный акт), как правило, предоставляет значительную свободу выбора для органа исполнительной власти, не предлагая жесткой модели поведения для каждой конкретной ситуации, отсюда – необходимость строгого контроля не только за законностью, но и за целесообразностью контролируемых действий.

В-третьих, контролирующий часто наделяется правом отменять решения контролируемого.

В-четвертых, в соответствующих случаях контролирующий вправе применять меры дисциплинарного воздействия к контролируемому за допущенные нарушения.

Формы контрольной деятельности разнообразны: заслушивание отчетов, информаций и сообщений, проверки, экспертизы, наблюдение за действиями контролируемого (например, по вопросам государственной регистрации, лицензирования, сертификации), изучение деловых и личных качеств кандидатов на замещение должностей, координация деятельности контрольных органов, рассмотрение жалоб и т.д. Особо значимы проверки, которые заключаются в установлении фактических данных и сборе информации о выполнении нормативных правовых актов по проверяемым вопросам[[27]](#footnote-27).

Статья 37 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-I "О милиции" определяет, что контроль за деятельностью милиции в пределах полномочий, определяемых законодательством Российской Федерации, осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, Правительство Российской Федерации и органы законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При осуществлении контрольных функций органы государственной власти не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

Анализ правовых актов, регламентирующих деятельность милиции, показывает, что милиция подконтрольна органам законодательной, исполнительной и судебной власти. Каждая из них осуществляет контроль с учетом тех полномочий, которыми она обладает.

а) Контроль за милицией со стороны Президента Российской Федерации, органов исполнительной и законодательной (представительной) власти иными словами органами государственной власти, является важным элементом механизма гарантий успешного выполнения ею возложенных на нее задач и обязанностей. Он имеет своими конечными целями проверку исполнения милицией законодательства, устранения имеющихся в работе недостатков, повышения результативности ее деятельности.

Содержание контроля органов государственной власти за милицией во многом производно от содержания самой этой власти. Вместе с тем Закон прямо установил, что в сферу рассматриваемого контроля не входят уголовно-процессуальная, оперативно-розыскная и административно-юрисдикционная деятельность милиции. Никто из перечисленных в анализируемой статье субъектов не вправе контролировать законность и обоснованность деятельности милиции по уголовным делам, делам оперативного учета, делам об административных правонарушениях, давать по ним какие-либо обязательные указания. Этим обеспечивается необходимая автономия правоохранительного механизма, исключается возможность использования правомочий милиции вразрез с ее целями и задачами, указанными в Законе.

При определении границ контроля, осуществляемого органами государственной власти за деятельностью милиции, нужно также исходить из принципов разделения властей в российском государстве и разграничения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Деятельность милиции достаточно масштабна, разнохарактерна и сложна. Поэтому со стороны органов государственной власти возможен лишь контроль за основными, важнейшими параметрами деятельности милиции, прежде всего ее руководителей.

С учетом сказанного к основным направлениям контроля органов государственной власти за деятельностью милиции относится следующее:

- контроль за полнотой и эффективностью выполнения возложенных на милицию задач и обязанностей;

- контроль за соответствием деятельности милиции ее принципам, установленным Законом, таким, как уважение прав и свобод человека и гражданина, законность, гуманизм, гласность, взаимодействие с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами;

- контроль за рациональным распределением и использованием людских, финансовых и материальных ресурсов милиции;

- контроль за подбором и расстановкой кадров милиции, состоянием их профессиональной подготовки;

- контроль за выполнением милицией конкретных решений, принятых в пределах своей компетенции органами государственной власти[[28]](#footnote-28).

Президент Российской Федерации вправе осуществлять контроль как за работой милиции, так и органов внутренних дел в целом. Прежде всего, он вправе издавать указы, посвященные определенным аспектам их деятельности, чему предшествует изучение и проверка работы конкретных структур силами аппарата Администрации Президента. Кроме того, Президент обладает полномочиями подписывать законы, в том числе касающиеся деятельности милиции. На стадии предварительной проработки проводится тщательная экспертиза этих документов, что также может быть связано с проверкой деятельности милиции, прежде всего вопросов состояния правового регулирования работы ее определенных служб, соответствия рассматриваемого законопроекта Конституции РФ и иным федеральным законам. С учетом этого Президенту представляются соответствующие предложения, рассматривая которые он принимает собственное решение[[29]](#footnote-29).

Соответствующие комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ проводят парламентские слушания, посвященные различным вопросам национальной безопасности России, по итогам которых принимаются заявления, где высказываются предложения о мерах, направленных на кардинальное решение проблем национальной безопасности России.

Помимо изучения документов, отражающих работу определенных структур милиции и аргументирующих варианты правовой регламентации их деятельности, Комитеты Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания РФ по обороне и безопасности вправе организовывать и заслушивать информацию министра внутренних дел РФ как руководителя федеральной милиции, а также иных должностных лиц последней о тех мерах, которые они принимают, например, в сфере укрепления законности, проникновения криминальных элементов в органы государственной власти. По итогам такого заслушивания и обсуждения информации высокопоставленных должностных лиц милиции Российской Федерации Государственная Дума или Совет Федерации принимают постановление, в котором высказывают рекомендации Президенту и Правительству Российской Федерации по применению правовых документов, оптимизирующих работу правоохранных структур. Наряду с этим вносятся и определенные предложения органам государственной власти субъектов РФ, рекомендации Генеральному прокурору РФ, предложения руководителям правоохранительных органов, например, по вопросам их взаимодействия между собой.

Такие постановления предусматривают и поручения Комитетам по вопросам безопасности и обороны Государственной Думы или Совета Федерации Федерального Собрания, например, проанализировать ход исполнения ранее принятых подобного рода постановлений, проинформировав об этом депутатов Государственной Думы или членов Совета Федерации.

Характер контрольных полномочий Правительства Российской Федерации в рассматриваемой области предопределяется двумя обстоятельствами: 1) конституционным статусом Правительства РФ как органа, осуществляющего исполнительную власть в Российской Федерации (ст. 110 Конституции Российской Федерации), и 2) вхождением милиции в систему органов исполнительной власти (ст. 1 Закона РФ "О милиции"). В силу этого контроль Правительства Российской Федерации за милицией носит по сравнению с охарактеризованными выше видами контроля более универсальный и непосредственный характер[[30]](#footnote-30).

Основными направлениями правительственного контроля за деятельностью милиции выступают:

- контроль за исполнением и соблюдением милицией законодательства, регулирующего ее деятельность;

- контроль за ходом реализации федеральных программ борьбы с преступностью, постановлений и распоряжений Правительства РФ, относящихся к деятельности милиции;

- контроль за обоснованностью расходования милицией бюджетных средств и выполнением бюджетных обязательств;

- контроль за состоянием управления и распоряжения находящимися в ведении милиции объектами федеральной собственности;

- контроль за реализацией в милиции государственной политики в области здравоохранения, образования, науки, социального обеспечения;

- контроль за выполнением милицией международных обязательств Российской Федерации.

В компетенцию Правительства Российской Федерации входит также проверка соответствия нормативных правовых актов МВД России, касающихся деятельности милиции, Конституции Российской Федерации, федеральным законам, указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации. Она осуществляется главным образом в процессе их государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации.

Государственная регистрация введена для ведомственных нормативных актов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан, и для актов, носящих межведомственный характер. Суть ее сводится к тому, что после подписания подобного рода нормативного правового акта он представляется в Минюст России. Там он оценивается на предмет соответствия Конституции Российской Федерации действующему законодательству, и ему присваивается соответствующий номер государственной регистрации. И только после этого, будучи официально опубликованным, данный акт вступает в силу. Если в представленном акте выявлены противоречия действующему законодательству, то он возвращается на доработку.

Порядок государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов регламентирован постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации"[[31]](#footnote-31).

Контроль за деятельностью милиции, осуществляемый органами государственной власти субъектов Российской Федерации, ограничен как по своим масштабам, так и по содержанию.

Он распространяется преимущественно на деятельность милиции общественной безопасности и включает в себя три основных направления: 1) контроль за расходованием средств бюджетов субъектов Российской Федерации, выделяемых на содержание милиции; 2) контроль за исполнением нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, относящихся к компетенции милиции; 3) контроль за выполнением милицией обязанностей по защите прав и свобод человека и гражданина, охране общественного порядка. Органами государственной власти субъектов Российской Федерации контролируется также соблюдение милицией порядка пользования и распоряжения объектами государственной собственности субъектов Российской Федерации, находящимися в ее ведении[[32]](#footnote-32).

Отличие данного варианта контроля от ведомственного контроля в том, что при осуществлении контрольных функций органы государственной власти не вправе вмешиваться в процессуальные действия, оперативно-розыскную деятельность и производство по делам об административных правонарушениях.

б) Важным институтом обеспечения законности и дисциплины в деятельности милиции является внутриведомственный контроль, который осуществляется по двум направлениям:

- контроль за соблюдением законности со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими;

- контроль за соблюдением законности сотрудниками милиции в горрайорганах внутренних дел.

Организация контроля за соблюдением законности со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими является неотъемлемой составной частью организаторской работы в органах внутренних дел, важнейшим средством совершенствования их деятельности, укрепления законности и дисциплины и повышения культуры в работе. Контроль и проверка исполнения направлены на обеспечение своевременного выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел.

Контроль и проверки исполнения возлагаются на Организационно – инспекторский департамент МВД России[[33]](#footnote-33), руководителей главных управлений и управлений центрального аппарата, министров внутренних дел республик, начальников ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ и их штабов.

В настоящее время организовано несколько видов контроля со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими. К ним относятся:

- инспектирование;

- контрольные проверки;

- комплексные выезды для оказания практической помощи;

- целевые (самостоятельные) выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, поверки жалоб, заявлений и другим вопросам;

- оперативно-зональный контроль;

- ревизии (проверки) финансово-хозяйственной деятельности;

- заслушивание отчетов руководителей органов внутренних дел на заседаниях коллегий Главного Управления МВД России по Федеральным округам, МВД, УВД, ГУВД, УВДТ.

Инспектирование – это наиболее сложный и объемный вид внутриведомственного контроля, включающий в себя комплекс мер по изучению, проверки и оценки состояния оперативно – служебной деятельности департаментов и других подразделений центрального аппарата МВД России, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, образовательных и научно-исследовательских учреждений, горрайлинорганов внутренних дел, проводимой инспекторской комиссией непосредственно в органах внутренних дел.

Для определения эффективности принимаемых мер по устранению недостатков может быть проведена контрольная проверка. Она проводится по решению руководителя, назначившего инспекторскую проверку, в течении года, но не меньше шести месяцев после ее завершения. Контрольная проверка проводится в срок не более 15 суток.

Комплексный выезд – вид контроля, осуществляемый для оказания практической помощи органам внутренних дел, имеющим низкие результаты по основным показателям оперативно-служебной деятельности или работающим в сложных условиях. Состав комплексных групп определяется руководителями органов внутренних дел на основе анализа оперативной обстановки с учетом целей, задач и объема работы.

Целевой (самостоятельный) выезд – вид контроля, осуществляемый для оказания практической помощи в раскрытии и расследовании преступлений, решение вопросов по отдельным направлениям оперативно-служебной, производственно-хозяйственной деятельности, проверки писем, жалоб и заявлений, критический выступлений в печати и другим вопросам.

Оперативно-зональный контроль – вид контроля, осуществляемый, главным образом, управленческими (штабными) аппаратами МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Задачами этого вида контроля является быстрое реагирование на изменения в оперативной обстановке курируемого органа или органов внутренних дел, а также повседневный контроль по некоторым линиям (показателям) работы органа.

Анализ состояния законности и дисциплины в органах внутренних дел свидетельствует о том, что количество правонарушений среди личного состава имеет тенденцию не к снижению, а, наоборот, к увеличению. К их числу относятся злоупотребления служебным поведением, взяточничество, вымогательство.

Все эти негативные моменты обусловлены невысоким уровнем внутриведомственного контроля, недостаточной полнотой и достоверностью учета правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, нравственной и профессиональной деформацией некоторой части сотрудников, упущениями в воспитательной работе с личным составом.

Поскольку милиция входит в структуру министерства внутренних дел и его органов на местах, то начальники криминальной милиции и милиции общественной безопасности являются по должности заместителями начальника органа внутренних дел и подконтрольны ему. Это правило действует и на федеральном уровне. Начальник отдела внутренних дел осуществляет контроль за неуклонным соблюдением законности всеми работниками отдела и правомерностью их действий при исполнении ими служебных обязанностей. В свою очередь его заместители – начальники криминальной милиции и милиции общественной безопасности контролируют и оценивают работу тех подразделений, учреждений милиций; курирование которых входит в их компетенцию. Эти должностные лица вправе лично проверять выполнение функциональных обязанностей сотрудниками милиции. Речь идет о проверках соблюдения внутреннего распорядка, порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся полномочий. Как правило, в милиции практикуется индивидуальное заслушивание работников на оперативных совещаниях и коллегиях при руководителях различного уровня, вплоть до министра. Такому заслушиванию предшествует изучение материалов, находящихся в производстве у сотрудника милиции, личные беседы с ним, выяснение мнения граждан и сотрудников, с которыми он общается по службе и др. Если же проверяется работа руководителя службы, подразделения или учреждения милиции, то этому может предшествовать комплексная или целевая проверки, проводимые как вышестоящей структурой, так и специальными службами органов внутренних дел, созданных для выполнения штабных функций. Такие проверки могут носить плановый характер, а также проводиться внезапно, что характерно для реагирования на жалобы и заявления граждан и должностных лиц о нарушении работниками милиции законности.

В ходе контроля могут быть выявлены и факты нарушения служебной дисциплины, и образцовое исполнение обязанностей сотрудниками милиции. В первом случае может быть решен вопрос о наложении в соответствии со ст. 38-42 Положения о службе в ОВД РФ[[34]](#footnote-34) дисциплинарных взысканий. Во втором же случае предусматривается согласно ст. 36-37 этого документа поощрение сотрудников за успехи в служебной деятельности.

Поскольку милиция реализует такие виды правоохранительной деятельности, как административная, оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная, контроль за деятельностью сотрудников оперативных подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности осуществляется, согласно нормам КоАП РФ, УПК РФ, Федерального закона "Об ОРД" и ведомственных нормативных актов, регламентирующих соответствующие аспекты указанных выше видов правоохранительной деятельности, должностными лицами милиции, полномочия которых определены КоАП РФ, УПК РФ, Федеральным законом "Об ОРД" и иных правовых актов, правомерно конкретизирующих эти полномочия и устанавливающих их пределы. Нас в данной работе интересует, конкретно административная деятельность милиции.

Конкретно такой контроль проявляется в форме изучения материалов административных дел, материалов, на основании которых эти дела были возбуждены или заведены, оперативно-служебных и процессуальных документов, рассматривать и утверждать которые вправе соответствующие должностные лица милиции.

Особым аспектом контроля за деятельностью сотрудников милиции является рассмотрение компетентными руководителями милиции жалоб и заявлений, которые могут к ним поступать как в письменной форме, так и в процессе приема населения. По фактам жалоб и заявлений на неправомерные действия сотрудников милиции проводится служебное расследование, результаты которого оформляются официальным заключением. Гражданин, подавший жалобу или заявление, информируется о результатах ее проверки в письменной форме, объясняющей, как прореагировал орган внутренних дел на сообщенные им сведения.

Данные жалобы направляются в те органы и тем должностным лицам, которым непосредственно подчинены органы и должностные лица милиции, действия (бездействие) которых обжалуются. К примеру, неправомерные действия начальника территориального отделения милиции могут быть обжалованы начальнику районного (городского) отдела внутренних дел[[35]](#footnote-35).

Все поступившие жалобы граждан должны быть зарегистрированы в делопроизводственном подразделении в день их поступления. На свободном от текста месте первой страницы письма ставится оттиск штампа органа внутренних дел, указываются дата поступления и регистрационный номер.

Конверты, в которых поступили письма, сохраняются в течение всего периода их разрешения, после чего уничтожаются.

Повторные жалобы регистрируются так же, как и первичные.

По общему правилу жалобы разрешаются в срок до 1 месяца со дня поступления в орган или лицу, обязанным разрешить их по существу, а не требующие дополнительного изучения и проверки – безотлагательно, но не позднее 15 дней.

В тех случаях, когда для изучения жалобы необходимо провести специальную проверку, истребовать дополнительные материалы либо принять другие меры, сроки разрешения жалобы могут быть продлены руководителем или заместителем руководителя соответствующего органа или учреждения, но не более чем на 1 месяц, с сообщением об этом заявителю.

Жалоба, не относящаяся к полномочиям органов и лиц, к которым она поступила, направляется в 5-дневный срок по принадлежности с извещением об этом заявителя, а при личном приеме ему должно быть разъяснено, куда следует обратиться.

Запрещается направлять жалобы граждан для разрешения в те органы или тем должностным лицам, решения и действия (бездействие) которых обжалуются.

Ответы на жалобы дают руководители или другие уполномоченные на то должностные лица милиции в письменной или устной форме с указанием принятых по письму мер или доводов отклонения жалобы. В случае устного ответа составляется соответствующая справка, которая приобщается к материалам проверки жалобы. В карточке учета (журнале) делается отметка о том, что результаты проверки сообщены заявителю в личной беседе.

Обжалование действий сотрудника милиции его руководителем не исключает подачу жалобы прокурору либо в суд.

в) Судебный контроль. Судебная система выражается в защите и охране судами нормально функционирующих общественных отношений. Она включает механизм решения судами общей юрисдикции споров о праве и иных конфликтов путём отправления гражданского, уголовного и административного судопроизводства в особом процессуальном порядке. Такие принципы правосудия, как независимость, открытое судебное разбирательство, состязательность, равноправие сторон и другие, призваны обеспечить верховенство закона, незыблемость, гарантированность прав и свобод человека и гражданина, интересов государства[[36]](#footnote-36). Особое место в судебной системе занимает Конституционный Суд РФ, призванный защищать конституционный строй государства. Он рассматривает дела о конституционности нормативно – правовых актов, их соответствие действующей конституции, даёт общеобязательное толкование[[37]](#footnote-37).

Судебный контроль выражается, прежде всего, в рассмотрение различного рода жалоб граждан и должностных лиц, касающихся деятельности служб, подразделений и учреждений милиции.

Контроль суда за деятельностью милиции проявляется и в том, что в ходе судебного следствия устанавливается законность и обоснованность решений, принятых дознавателями – сотрудниками специализированных подразделений дознания милиции общественной безопасности, сотрудниками оперативных подразделений криминальной милиции в ходе производства по уголовным делам в пределах их компетенции.

Особо следует упомянуть о Конституционном Суде Российской Федерации, который вправе проверять конституционность правовых актов, касающихся деятельности милиции. Так, на основании его решения был отменен Указ Президента РФ от 19 декабря 1991 г. "Об образовании министерства безопасности и внутренних дел РФ". Решающую роль здесь сыграл аргумент Конституционного Суда о том, что разделение и взаимное сдерживание служб государственной безопасности и внутренних дел призвано обеспечивать конституционный демократический строй и служить одной из гарантий от узурпации власти.

Порядок судебного обжалования урегулирован Законом Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866 – Ι "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан"[[38]](#footnote-38). В соответствии с ним каждый гражданин вправе обратиться с жалобой в суд, если считает, что неправомерными действиями (решениями) государственных органов, их должностных лиц и государственных служащих нарушены его права и свободы.

Жалоба подается по усмотрению гражданина либо в суд по месту его жительства, либо в суд по месту нахождения органа, должностного лица.

Суд, принявший жалобу к рассмотрению, по просьбе гражданина или по своей инициативе вправе приостановить исполнение обжалуемого действия (решения).

Установлены следующие сроки обращения с жалобой в суд:

в течение трех месяцев – со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его прав;

в течение одного месяца – со дня отказа в удовлетворении жалобы вышестоящим органом (должностным лицом) или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее письменный ответ.

Жалоба рассматривается судом по правилам гражданского судопроизводства. По результатам рассмотрения жалобы суд может признать обжалуемое действие (решение) сотрудника милиции незаконным, отменив при этом примененные к гражданину меры ответственности либо иным путем восстановив его нарушенные права и свободы.

Удовлетворяя жалобу, суд решает также вопрос об ответственности сотрудников милиции, предусмотренной соответствующими законами, вплоть до внесения представления об увольнении.

Ответственность может быть возложена как на тех лиц, чьи действия признаны незаконными, так и на лиц, которыми предоставлена информация, ставшая основанием для незаконных действий (решений).

Гражданин вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты.

Так, в связи со вступлением России в Совет Европы и ратификацией ею Протокола № 11 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод граждане получили возможность обжаловать незаконные действия государственных органов, в том числе милиции, в Европейский суд[[39]](#footnote-39).

В Европейский суд может обратиться с заявлением любое лицо, которое утверждает, что оно является жертвой нарушений прав, изложенных в Конвенции и протоколах к ней. Однако такое обращение, возможно, только после того, как в соответствии с общепризнанными нормами международного права были исчерпаны все внутригосударственные средства правовой защиты и лишь в течение шести месяцев с даты принятия окончательного внутригосударственного решения.

Европейский суд не принимает к рассмотрению никакие индивидуальные жалобы, которые: а) являются анонимными; б) уже были предметом его рассмотрения по существу; в) являются предметом другой процедуры международного разбирательства.

По оценке Российского совета по внешней и оборонной политике, ежегодные потери от коррупции в Российской Федерации составляют 10-20 млрд. долларов[[40]](#footnote-40) то именно контроль за деятельностью правоохранительных органов, в том числе за деятельностью органов милиции непременно не позволит, чтобы коррупция, взяточничество, должностные подлоги, бюрократизм и другие паразитические явления в органах внутренних дел достигли масштабов угрозы национальной безопасности.

Таким образом, можно сделать вывод, чтоконтроль представляет собой систему наблюдения за деятельностью и корректировки поведения подконтрольных объектов в целях соответствия их деятельности установленным нормам права и целям осуществляемой деятельности. Контроль в деятельности ОВД имеет своей главной целью практическую организацию осуществления поставленных перед аппаратом ОВД и его отдельными звеньями задач. Контроль в деятельности ОВД является составной частью государственного управления. Осуществляется от имени государства с использованием государственно-властных полномочий. Контроль является средством обеспечения законности, применяемым в отношении подведомственных объектов вышестоящими органами государственного управления. Осуществление контроля предполагает возможность оперативного вмешательства контролирующего субъекта в деятельность подконтрольного. Контрольные процедуры ставят своей целью не только выявление соответствия осуществляемой деятельности предписаниям норм права, но также и оценку рациональности, разумности, эффективности осуществляемых действий. Контрольные процедуры производятся в порядке текущего контроля, т.е. непрерывно, а также и выборочно, в ходе специальных контрольных мероприятий.

## 

## 2.2 Прокурорский надзор за законностью деятельности милиции и обжалование деятельности милиции

орган внутренних дел милиция законность

Прокурорский надзор – это осуществляемая от имени государства деятельность Генерального прокурора РФ и подчиненных ему прокуроров, призванных обеспечить точное и единообразное исполнение всех законов Российской Федерации на территории всей страны путем принятия мер к выявлению, своевременному устранению любых нарушений законов и привлечению виновность к ответственности[[41]](#footnote-41).

В соответствии со ст. 38 Закона РФ "О милиции", законодатель делегировал право осуществлять надзор за законностью деятельности милиции Генеральному прокурору России и подчиненным ему прокурорам. В современных условиях этот аспект детально регламентирует Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 января 1992 г. № 2202 – Ι[[42]](#footnote-42).

Прежде всего, данный закон определяет систему и организацию прокуратуры Российской Федерации. В этом законодательном акте указаны должностные лица Генеральной прокуратуры, прокуратуры субъектов РФ, приравненных к ним прокуратур, прокуратуры городов и районов, а также их полномочия в сфере надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина.

Детально предмет соответствующих видов прокурорского надзора, полномочия прокурора и конкретные формы реагирования на выявленные прокурором нарушения законности предусматривает раздел III Федерального закона "О прокуратуре РФ" и иные правовые акты Российской Федерации.

Глава 1 указанного раздела регламентирует право прокурора осуществлять контроль за исполнением милицией законов, входящих в структуру правовой основы ее деятельности и определять соответствие этим законам издаваемых МВД России и иными уполномоченными на то органами внутренних дел правовых актов.

1. Надзор за исполнением законов службами, подразделениями и учреждениями и их должностными лицами.

Ключевым элементом правовой основы деятельности милиции является Закон РФ "О милиции". С точки зрения прокурорского надзора важно, что данный акт определяет сферу деятельности милиции в виде ее задач и детализирует их в обязанностях милиции как общих, так и служебных. Это позволяет проверять, как действуют сотрудники милиции в тех ситуациях, которые требуют их реагирования.

Данный законодательный акт устанавливает и полномочия милиции, которые имеют форму определенных процедур. В их рамках сотрудники милиции реализуют свои полномочия. Однако специфика рассматриваемого закона состоит в том, что нормы его ст. 11 действуют не автономно, а совместно с нормами иных законодательных актов, регулирующих те виды правоохранительной деятельности, которые осуществляют конкретные службы, подразделения и учреждения милиции. К их числу относятся:

а) деятельность по предотвращению и пресечению административных правонарушений и производству по делам о них, что регулируют КоАП РФ и иные законы согласно подведомственности милиции;

б) деятельность по выявлению, предотвращению преступлений, установлению лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, обнаружению лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия и суда, без вести пропавших граждан, что регламентирует Федеральный закон "Об ОРД";

в) деятельность по возбуждению уголовных дел, производству дознания, осуществлению неотложных следственных действий и т.п., что регламентирует УПК РФ[[43]](#footnote-43).

Поэтому в КоАП РФ, в Федеральном законе "Об ОРД", в УПК РФ, Приказах Генерального прокурора РФ, Указаниях Генеральной прокуратуры РФ предусматриваются нормы, которые конкретно определяют полномочия прокурора по надзору за соответствующими видами правоохранительной деятельности. Применительно к надзору за милицией это, в частности, проявляется в предоставлении прокурору полномочий согласно ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре РФ" по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территории и в помещения органов милиции, иметь доступ к документам и материалам служб, подразделений и учреждений милиции, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Прокурор вправе требовать от руководителей и других должностных лиц милиции представления необходимых документов, материалов, статистических и иных сведений. В случае необходимости прокурор обладает возможностью потребовать выделения специалистов для выяснения возникших вопросов, проведения проверок по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям, ревизии деятельности подконтрольных или подведомственных соответствующим руководителям и должностным лицам организаций. Прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан по поводу нарушений законов.

Все эти полномочия прокурора при надзоре за исполнением законов службами, подразделениями и учреждениями милиции имеют общий характер и конкретизируются в зависимости от объекта надзора – конкретного должностного лица милиции или же определенного ее подразделения, учреждения.

Прокурор отслеживает нарушения законности в деятельности милиции по пресечению административных правонарушений, а также при проведении иных действий, связанных с производством об административных правонарушениях, исходит из законодательства об административных правонарушениях. Здесь следует особо обратить внимание на закрепление в абзаце 1 ч. 3 ст. 22 Федерального закона "О прокуратуре РФ" права прокурора или его заместителя освобождать своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов. Это имеет прямое отношение к милиции, поскольку ей согласно п. 5, 9, 11 ч. 1 ст. 11 Закона РФ "О милиции" предоставлено право осуществлять административное задержание различных категорий граждан. Например, прокурор, прибывший в помещение милиции для проведения проверки законности задержания граждан в административном порядке, выясняет, имеются ли основания для содержания в комнате для задержанных в административном порядке находящихся в ней лиц; была ли необходимость для доставления их в милицию, соблюдены ли требования, предъявляемые к протоколу об административных правонарушениях, и обстоятельно ли в нем изложены сущность нарушения, объяснения виновного и свидетелей; не нарушен ли срок содержания лица, доставленного за административные правонарушения; зарегистрировано ли данное лицо в книге учета; указано ли в составленном протоколе точное время (число и час) задержания; содержатся ли задержанные в административном порядке отдельно от лиц, подозреваемых в совершении преступлений. При обнаружении факта незаконного задержания и доставления конкретного гражданина в милицию прокурор дает начальнику органа внутренних дел обязательное для исполнения указание о немедленном освобождении задержанного, оформляя это решение своим постановлением[[44]](#footnote-44).

2. Надзор за соответствием Закону РФ "О милиции", иным законодательным актам правовых актов, издаваемых компетентными должностными лицами милиции. В течение длительного времени правовую основу деятельности милиции составляли нормативные акты тех ведомств, в состав которых она входила, в частности, МВД СССР. Положение изменилось когда был принят Закон РФ "О милиции". Однако и в последующем тенденция регламентации деятельности милиции ведомственными нормативными актами сохранилась. Например, Приказами МВД России утверждены Инструкции, касающиеся организации работы участкового инспектора милиции о порядке приема, регистрации, учета и разрешения в органах и учреждениях органов внутренних дел заявлений, сообщений и другой информации о преступлениях и происшествиях, о лицензировании и контроле за частной детективной и охранной деятельностью, а также другие инструкции, постановления, касающиеся деятельности служб, подразделений и учреждений милиции общественной безопасности. Изменилось здесь лишь то, что они открыто, публикуются в печати и доступ к ним граждан не ограничен.

Традиционно ведомственные нормативные акты детально регламентируют организацию и тактику ОРД милиции. При этом они остаются закрытыми для граждан согласно принципу конспирации в ОВД.

Поскольку МВД РФ проводится подобного рода нормотворческая деятельность, то возникает вопрос о соответствии этих документов Конституции РФ и иным законам, положения которых они детализируют. Для исключения подобных случаев в структуре МВД создана специальная служба правового обеспечения, которая совместно с отраслевыми заинтересованными службами проводит работу по подготовке указанных документов. Существует практика согласования проектов положений, инструкций, наставлений с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

В целом же в предмет прокурорского надзора входят все правовые акты, издаваемые и Президентом РФ, и Правительством РФ; и администрацией субъектов РФ, касающихся деятельности милиции.

На уровне же субъектов РФ издаются Положения о муниципальной милиции, устанавливающие статус этих принципиально новых для России правоохранных структур. По всей видимости, в подобных условиях оправдана постановка вопроса не только об инкорпорации правовых актов, входящих в структуру правовой основы милиции, но и об их кодификации[[45]](#footnote-45).

Если прокурором выявлен противоречащий закону правовой акт, то он согласно абз. 2 ч. 3 ст. 22, ст. 23 Федерального закона "О прокуратуре РФ" опротестовывает его. Специфика этой процедуры заключается в следующем:

- протест приносится в орган или должностному лицу, которые издали противоречащий закону акт;

- прокурор вправе обратиться в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством, с требованием о признании противоречащего закону правового акта недействительным;

- протест прокурора подлежит обязательному рассмотрению не позднее чем в десятидневный срок с момента его поступления, а в случае принесения протеста на решение представительного (законодательного) органа субъекта РФ или органа местного самоуправления – на ближайшем заседании. При исключительных обстоятельствах, требующих немедленного устранения нарушения закона, прокурор вправе установить сокращенный срок рассмотрения протеста;

- о результатах рассмотрения протеста незамедлительно сообщается прокурору в письменной форме, он также информируется о дне заседания коллегиального органа, который будет рассматривать принесенный им протест;

- прокурору предоставляется право отозвать протест до его рассмотрения.

Таким образом, в условиях формирующегося правового государства прокуратура признана реанимировать свою основную функцию в виде "отслеживания" нарушений законов при их исполнении соответствующими государственными органами, в том числе и милицией и применять меры по их устранению. Важное значение имеет деятельность прокуратуры по созданию качественной правовой основы для деятельности служб, подразделений и учреждений милиции.

Статья 39 Закона РФ "О милиции" устанавливает, что гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие или бездействие вышестоящим органам или должностному лицу милиций, прокурору или в суд.

Закон РФ "О милиции", и иные правовые акты, составляющие основу деятельности милиции, декларируют положение о соответствии работы милиции такому принципу, как соблюдение прав и свобод человека и гражданина. Это закономерно, поскольку речь идет о конституционном принципе, из которого должны исходить все органы государственного управления. В деятельности милиции это актуальная проблема, обусловленная характером властных полномочий, позволяющих применять сотрудникам всех служб, подразделений и учреждений милиции меры принуждения, в том числе за счёт использования физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Для гарантирования соразмерности использования мер принуждения тем действиям, которые необходимо с помощью указанных мер нейтрализовать, законодатель предусматривает основания и процедуры их осуществления.

Так, в разделе IV Закона РФ "О милиции", исходя из основных принципов применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, предусмотрены условия, пределы, порядок применения и использования указанных силовых возможностей.

Одновременно законодатель четко определяет процедуры осуществления административно-правовых, уголовно-процессуальных действий и оперативно-розыскных мероприятий. В последнем случае специально оговаривается в ст. 8, 9 Федерального закона "Об ОРД" порядок подготовки и проведения оперативно-розыскных мероприятий, ограничивающих конституционные права и свободы граждан.

Данная деятельность законодателя свидетельствует о создании, прежде всего такой правовой гарантии соблюдения прав человека в деятельности милиции, как создание и совершенствование комплекса правовых актов, четко регламентирующих работу ее служб, подразделений и учреждений. Одновременно он вводит и такую правовую гарантию для данного принципа, как надзорно-контрольные мероприятия специально уполномоченных на то субъектов, в числе которых и прокуратура. Предметом ее надзора является соблюдение прав и свобод человека и гражданина службами, подразделениями и учреждениями милиции и их должностными лицами. В ходе такого надзора органы прокуратуры не подменяют те органы; службы внутренних дел и милиции, которые уполномочены осуществлять ведомственный контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, органы прокуратуры не вправе вмешиваться в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных организаций.

То обстоятельство, что прокуратура РФ осуществляет данную разновидность надзора, зафиксировано в главе 2 Федерального закона "О прокуратуре РФ". Параллельно в ст. 39 Закона РФ "О милиции", в иных законах и правовых актах, регламентирующих деятельность милиции, указывается, что граждане вправе обратиться в прокуратуру, обжалуя действия или бездействие милиции, которые, по их мнению, привели к ущемлению предоставленных им прав, свобод и законных интересов.

В свою очередь, ст. 10, 27 и 28 Федерального закона "О прокуратуре в РФ" определяют особенности рассмотрения этих жалоб органами прокуратуры. Они заключаются в следующем:

- прокуратура разрешает заявления, жалобы, обращения, содержащие сведения о нарушении закона;

- гражданин вправе одновременно обратиться с жалобой и в прокуратуру, и в суд;

прокурор, разрешающий жалобу, использует полномочия, предоставленные ему ст. 27 указанного закона;

- для рассмотрения заявлений и жалоб, иных обращений установлен порядок и сроки соответствующими федеральными законами РФ;

- гражданин должен получить мотивированный ответ с разъяснением порядка обжалования принятого решения, а также права на обращение в суд, если таковое предусмотрено законом;

- прокурор вправе в установленном законом порядке принять меры по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения, например, при наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, административного правонарушения, возбудить уголовное дело, производство об административном право нарушении и принять иные меры, предусмотренные ч. 2 и 3 ст. 27 Федерального закона "О прокуратуре РФ" по привлечению к ответственности лиц, совершивших правонарушения;

- прокурору предоставляется возможность в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, в том числе согласно ч. 2 ст. 40 Закона РФ "О милиции", когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде свои права и свободы, когда нарушены права и свободы значительного числа граждан, либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое значение предъявить и поддерживать иск в интересах пострадавших (ч. 4 ст. 27 Федерального закона "О прокуратуре РФ");

- прокурор или его заместитель приносят протесты на акты, принятые должностными лицами милиции, нарушающие права человека и гражданина, могут обращаться в суд по данному вопросу, а также вносят представления в орган или должностному лицу милиции, которые полномочны устранить выявленное нарушение прав и свобод человека в работе соответствующего структурного звена милиции (ст. 28 Федерального закона "О прокуратуре РФ").

Особенность рассмотрения и разрешения прокуратурой данной категории жалоб в запрете их пересылки тому органу или должностному лицу, решения или действия которого обжалуются.

3. Обжалование действий сотрудников милиции в органы прокуратуры.

Институт обжалования незаконных действий сотрудников милиции, как и других должностных лиц государственных органов, является важным способом самозащиты гражданами своих прав и свобод, восстановления нарушенных интересов. Одновременно это и эффективное средство укрепления законности в деятельности милиции, борьбы с бюрократизмом, волокитой, должностными злоупотреблениями в милиции. Конституцией Российской Федерации установлено, что каждый вправе защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом (ст. 45), граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (ст. 33).

В 2006 г. был принят Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации". Данным Федеральным законом регулируются правоотношения, связанные с реализацией гражданином Российской Федерации закрепленного за ним Конституцией Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также устанавливается порядок рассмотрения обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами. Мы считаем, что принятие данного нормативно-правового акта улучшит ситуации граждан в защите от неправомерных действий и соблюдения законности органами внутренних дел.

Рассмотрим, каким образом, осуществляется обжалование действий сотрудников милиции в органы прокуратуры.

Жалоба представляет собой письменное обращение гражданина в государственные органы, к соответствующим должностным лицам по поводу нарушения его прав, свобод и законных интересов.

Предметом обжалования могут быть любые действия (решения) или бездействие сотрудников милиции, в результате которых: а) нарушены субъективные права и свободы гражданина; б) созданы препятствия для осуществления гражданином прав и свобод; в) на гражданина незаконно возложена какая-либо обязанность; г) гражданин незаконно привлечен к ответственности.

В жалобе должны быть изложены требования гражданина, суть его претензий, приведены аргументы, приложены при необходимости соответствующие документы. Кроме того, жалоба должна содержать информацию о ее авторе, месте жительства (пребывания), работы или учебы. Жалоба, не содержащая этих сведений, признается анонимной и рассмотрению не подлежит.

Помимо гражданина жалоба может быть подана по его поручению надлежащим образом уполномоченным представителем.

Общие правила рассмотрения жалоб в органах прокуратуры установлены ст. 10 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", рядом нормативных правовых актов Генерального прокурора Российской Федерации.

В органах прокуратуры принимаются к разрешению жалобы, содержащие сведения о нарушениях сотрудниками милиции законов, в соответствии с компетенцией прокуратуры.

Жалобы, не подлежащие разрешению в органах прокуратуры, направляются по принадлежности с извещением об этом заявителя.

Жалобы рассматриваются безотлагательно и разрешаются в установленные сроки, в частности, если они содержат признаки преступления – в срок до трех (в необходимых случаях до десяти) дней. В городских, районных прокуратурах и приравненных к ним прокуратурах принимать решения об отклонении жалоб и давать ответы заявителям могут прокурор или его заместитель, в прокуратурах субъектов Российской Федерации и приравненных к ним прокуратурах – начальники управлений и отделов, в Генеральной прокуратуре Российской Федерации – начальники отделов, начальники управлений[[46]](#footnote-46).

При отказе в удовлетворении жалобы заявителям разъясняются право и порядок обжалования решения прокурора, в том числе и в суд.

Последовательность и сроки выполнения прокурором действий по жалобам, рассматриваемым в сфере уголовно-процессуальных отношений, регламентируются уголовно-процессуальным законом.

Федеральным законом определяются некоторые особенности получения и разрешения отдельных категорий жалоб. Так, в соответствии с Федеральным законом "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений" жалобы подозреваемых и обвиняемых, адресованные прокурору, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

Таким образом, можно сделать вывод, что надзор за деятельностью ОВД заключается в создании системы проверки соблюдения закона в процессе осуществления различных видов деятельности с последующим инициированием процедуры привлечения к юридической ответственности за нарушение законодательства. Деятельность прокуратуры вносит важный вклад в обеспечение законности в деятельности органов милиции, гарантируя реальную защиту прав личности, компенсируя недостатки ведомственного контроля в сфере соблюдения милицией прав и свобод человека и гражданина. Если законы не будут проводиться в жизнь, а оставаться только на бумаге, воля законодателя останется только пожеланием. Поэтому исполнение закона является непременным условием соблюдения законов.

## 

## 2.3 Общественный контроль за законностью деятельности милиции

Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел имеет большое научное и практическое значение для организации обеспечения безопасности личности, общества, государства от противоправных посягательств. Так, общественное мнение и общественная критика существенно влияют на эффективность как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности. Таким образом, мнение и критика общества одновременно является общественным контролем за законностью деятельности милиции.

Своевременное реагирование милиции на критические замечания и рациональные предложения, высказываемые гражданами в связи с ее деятельностью, способствует не только исправлению ошибок и предупреждению их нежелательных последствий, но и укреплению законности, служебной дисциплины, повышению и ответственности сотрудников милиции.

Критические предложения населения, направленные на выявление и устранение недостатков в сфере организации обеспечения общественной безопасности, являются действенным средством предупреждения и пресечения нарушений прав, свобод и законных интересов граждан.

Отношения в сфере организации обеспечения общественной безопасности (соотношение государственных и общественных возможностей обеспечения общественной безопасности, проблемы совершенствования правоприменительной деятельности милиции, формы взаимодействия правоохранительных органов с населением и т.д.) всегда динамичны, развиваются в результате разрешения тех или иных социально-правовых противоречий и являются актуальным предметом обсуждения населения.

Реализация провозглашенных Конституцией Российской Федерации прав граждан свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом находится в прямом соотношении с наличием закрепленных в законе гарантий свободы массовой информации, которые все больше становятся реальностью в условиях активного развития законодательства об информации, информатизации и средствами массовой информации (далее СМИ), об общественных и религиозных объединениях граждан.

Важность решения задач укрепления авторитета и повышения степени доверия населения к милиции определяется тем, что объективное общественное мнение о состоянии правопорядка позволяет более предметно показывать роль милиции в обеспечении защиты интересов человека и государства, укреплении режима законности и правопорядка, реально влиять на формирование общественного мнения о ее деятельности, способствовать воспитанию уважительного отношения к закону и предупреждению правонарушений[[47]](#footnote-47).

К сожалению, сегодня отсутствует уважительное отношение к сотруднику МВД; формирование уважительного отношения к профессии "милиционер" должно идти через показ в СМИ образа коррумпированного работника МВД как нетипичного, важно показать при этом возможности обжалования неправомерных действий сотрудников органов внутренних дел.

С уверенностью можно утверждать, что именно психологический элемент организации обеспечения общественной безопасности в настоящее время занимает ведущее место в процессе отправления должностными лицами властных, а точнее, административно – юрисдикционных полномочий среди населения и служит гарантией высокой культуры взаимоотношений сотрудников правоохранительных органов и отсутствия конфликтных ситуаций.

Снижение авторитета института работы с кадрами стало в последние годы серьезной проблемой для МВД России. Несмотря на провозглашение Директивой № 1-1996 г. приоритетности кадровой политики и принятие многих формальных мер, вопросы работы с личным составом воспринимаются в ОВД как второстепенные[[48]](#footnote-48). Из одного того факта, что количество сотрудников, привлеченных к ответственности за нарушения законности и совершение преступлений, в последние годы возрастает, ясно, что само словосочетание "строжайшее соблюдение законности и дисциплины" превратилось в дежурное заклинание. Создается впечатление, что пренебрежение законностью растет прямо пропорционально увеличению числа "дней дисциплины", мероприятий у знамен, лекториев правовых знаний, смотров-конкурсов художественного творчества и т.п. Гигантская система мероприятий пробуксовывает, вызывая недовольство общественности. Убежденность трех четвертей российских граждан в том, что "от милиции можно откупиться"[[49]](#footnote-49), является отражением системного кадрового кризиса в МВД, в первую очередь сказывающегося на состоянии законности и дисциплины.

Основным нормативно-правовым актом, регулирующим деятельность милиции, направленную на взаимодействие МВД со средствами массовой информации (далее СМИ), а также общественными объединениями является Приказ от 5 сентября 2005 г. № 718 "Об утверждении концепции совершенствования взаимодействия Министерства Внутренних Дел Российской Федерации со средствами массовой информации общественными объединениями на 2005-2008 годы."

Раскрывая недостатки работы органов внутренних дел электронные и печатные СМИ, представители общественных объединений являются одновременно и выразителями интересов общества по защите прав, свобод и законных интересов граждан. Поэтому взаимодействие со СМИ и общественными объединениями, как одним из главных каналов связи государства с населением, может существенно облегчить решение целого комплекса задач, стоящих перед системой МВД России.

Главными целями взаимодействия МВД России со СМИ и общественными объединениями являются:

- создание эффективных механизмов взаимодействия со СМИ и общественными объединениями, обеспечивающих успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел задач;

- проведение в органах внутренних дел согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности Министерства и создание положительного образа сотрудников органов внутренних дел;

- распространение достоверной информации о деятельности органов внутренних дел;

- повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел.

Реализация поставленных целей осуществляется решением следующих задач:

- своевременным и объективным информированием граждан о государственной политике в сфере внутренних дел, а также о предпринимаемых МВД России мерах по повышению эффективности борьбы с преступностью;

- созданием адаптированного к современным социальным условиям механизма взаимодействия органов внутренних дел со СМИ, общественными объединениями, деятельность которых направлена на формирование правосознания граждан, воспитание их активной жизненной позиции;

- разработкой критериев информационной открытости органов внутренних дел и дальнейшего их совершенствования;

- разработкой комплекса мер как на федеральном, так и на региональном уровне по организации обратной связи, повышению взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел через СМИ и общественные объединения;

- воспитанием у населения активной гражданской позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в раскрытии преступлений и правонарушений;

- созданием режима творческого партнерства со СМИ в освещении правоохранительной тематики;

- информационной поддержкой освещения деятельности органов внутренних дел в ведущих центральных и региональных печатных и электронных СМИ;

- незамедлительным реагированием, в соответствии с законодательством, на материалы, содержащие недостоверные сведения о деятельности органов внутренних дел;

- участием в разработке организационно-правовых механизмов доступа СМИ и граждан к открытой информации о деятельности МВД России;

- формированием открытых информационных ресурсов, повышением эффективности их использования;

- использованием возможностей сети государственных образовательных и научных учреждений в подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, осуществляющих взаимодействие со СМИ и общественными объединениями[[50]](#footnote-50).

Согласно Приказа от 5 апреля 2002 г. № 324 "Об Организации работы подразделении информации, региональных и общественных связей Главных Управлении МВД России по федеральным округам, подразделении информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, Органов Внутренних Дел на закрытых территориях и режимных объектах, Горрайлинорганов Внутренних дел", в полном объеме вышеперечисленные функции выполняют отдел информации, региональных и общественных связей главного управления МВД России по федеральному округу, а также управление (отдел, отделение) информации и общественных связей МВД, ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации, УВДТ, группа информации и общественных связей ОВДРО.

Благодаря работе данных подразделении в последние годы общественные связи с органами внутренних дел получили организационно-правовое оформление; расширены контакты со СМИ, творческими союзами и другими общественными объединениями граждан.

Для информирования населения о реальном положении дел в сфере обеспечения общественной безопасности используются каналы "прямой" телефонной связи с гражданами, предусматриваются меры по улучшению пропаганды среди населения работы органов внутренних дел и общественных формирований по укреплению законности и правопорядка, охране прав, свобод и законных интересов граждан.

Органы внутренних дел, с учетом особенностей социально-экономического и культурного развития того или иного региона, сложившихся местных традиций, используют различные формы взаимодействия со СМИ, трудовыми коллективами, населением по месту жительства: регулярные встречи (брифинги, пресс-конференции, интервью) руководителей и ответственных работников МВД, УВД, ГОРОВД с представителями СМИ, творческих союзов, организаций и населением для информирования их об особенностях оперативной обстановки, положительных результатах и имеющихся проблемах деятельности органов внутренних дел.

Не менее важным являются выступления в центральной и местной печати, по радио, телевидению руководителей и иных ответственных работников МВД, УВД, ГОРОВД по актуальным вопросам обеспечения общественной безопасности и укрепления законности.

Общественное мнение можно рассматривать, разделив по этому поводу позицию Е.В. Климовской[[51]](#footnote-51), в качестве "важнейшего оценочного критерия", а его использование, как далее пишет автор, предполагает различные формы: "встречи сотрудников органов внутренних дел с населением по месту жительства; проведение семинаров, конференций, круглый столов; выступления представителей ОВД в средствах массовой информации (пресса, телевидение, радио); опубликование итогов социологических исследований в печати; ознакомление с результатами исследований заинтересованных лиц". При этом и здесь следует поддержать вышеназванного автора: опросы граждан "... целесообразно децентрализовать, т.е. проводить мониторинги общественного мнения на уровне регионов, с учетом того, что каждый регион сам должен разработать свою систему изучения общественного мнения именно под свои специфические условия. Опросы населения необходимо дополнять опросами самих сотрудников милиции по основным проблемам своей деятельности"[[52]](#footnote-52).

Исследование общественного мнения органами внутренних дел проводится по двум основным направлениям: а) анализ состояния общественного мнения и процесс его функционирования в социальных группах регионов; б) анализ процесса формирования общественного мнения (информирования населения органами милиции) о состоянии общественной безопасности.

Общественное мнение о состоянии общественной безопасности в регионе и (или) в конкретных социальных группах предполагает выявление социальной позиции по поводу того или иного направления правоохранительной политики, которое может быть выражено в СМИ, в групповом сознании.

Практическое значение исследований общественного мнения о состоянии общественной безопасности состоит в повышении научного уровня построения эффективной системы информационного обеспечения управленческой и правоприменительной деятельности милиции за счет дополнения социологическими данными информационной базы принятия управленческих решений, особенно на стадии текущего и перспективного планирования.

К сожалению, как указывалось выше, в последнее время у населения сложилось негативное мнение о работе правоохранительных органов и особенно – о работе органов внутренних дел (милиции), а к числу отрицательных стереотипов суждения о них население относит: коррумпированность, недостаточный профессионализм, низкий уровень физической подготовки.

Отсутствие должного уважения к человеку в форме возникло по различным причинам: произошло наложение западного типажа полицейского, но не реального, а художественного, на отечественный реальный типаж, снизились образовательный и культурный уровни сотрудников милиции и т.д.

По верному рассуждению Г.Г. Почепцова[[53]](#footnote-53), выгодным же стереотипом является опасный противник сотрудника МВД, экстремальные условия, в которых функционирует сотрудник МВД, действуя часто на грани жизни и смерти. Именно эта срез получал дополнительную романтическую окраску в советское время в фильмах и передачах. Однако сегодня в современных детективах этот романтика во многом перешла с образа сотрудника МВД на образы преступников.

Адаптация населения в постсоветском пространстве проходит на фоне существенного снижения ориентации населения на государственные и общественные органы, призванных защищать права граждан: большинство граждан открыто заявляют о том, что их права никем не защищены, включая и силовые механизмы защиты прав граждан.

В общественном сознании (среди пенсионеров, учащихся, жителей села и других, слабо защищенных слоев населения) продолжает оставаться устойчивая ориентация не на правозащитные механизмы социального характера, т.е. на институты гражданского общества (в частности, общественное мнение и т.д.), располагающие присущими им методами саморегуляции общественных отношений, а на государственный, силовой аппарат принуждения.

Подобное положение объясняется двумя обстоятельствами: с одной стороны, органы внутренних дел, а равно и вся правоохранительная система, по – прежнему остаются для большинства населения единственным правозащитным адресатом, а с другой стороны, адекватно реагируя на происходящие в последнее время перемены в социально – экономической жизни общества, население все более утверждается во мнении, что милиция далеко не в равной мере защищает интересы высокообеспеченных и рядовых граждан.

Распространенность этих мнений имеет отрицательный общественный резонанс, выражающийся в том, что милиция тем самым противопоставляется большинству граждан, образуя не органическую часть общества, а механизм принудительного обеспечения власти.

Низкий уровень защищенности населения от правонарушителей объясняется и не всегда высокопрофессиональным выполнением милицией обязанностей по обеспечению общественной безопасности, что, естественно, служит причиной неудовлетворительной оценки ее деятельности гражданами.

Нельзя не принять во внимание, что качественное обеспечение общественной безопасности сотрудниками милиции возможно лишь на основе взаимодействия с населением, но не "всем гражданам вместе с милицией".

Различие этих подходов в организации обеспечения общественной безопасности очевидно и носит принципиальный характер, доказывая недавнюю "искривленность" общественного сознания о противостоянии преступности, исходя из расширительного понимания возможностей выполнения правоохранительных функций общественными организациями и объединениями: добровольные народные дружины, внештатные сотрудники милиции, оперативные отряды и т.д.

Но, однако, сознательное участие населения в обеспечении общественного порядка сопряжено с преодолением ряда принципиальных противоречий, главные из которых: преодоление утраты доверия населения к правоохранительным органам и установление между ними партнерских отношений, исключающих нарушения законности и служебной дисциплины со стороны сотрудников милиции.

Нарушения законности в деятельности органов внутренних дел по своей природе не ограничиваются лишь отрицательным влиянием на эффективность обеспечения общественной безопасности: их особенностью является то, что любое отступление от соблюдения установленных законом норм и правил служебной дисциплины образует фактор, дестабилизирующий позитивные тенденции в правоохранительной сфере государственного управления, но главное – тормозит процессы демократизации общества, становления новой российской государственности, усиления гарантий защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Говоря об особенностях профилактики нарушений законности в отраслевых службах, С.П. Ломтев правильно отмечает, что нарушениям законности способствуют "... недостатки в стиле и методах воспитания руководства личным составом, неглубокое изучение деловых и моральных качеств кандидатов на службу в органы внутренних дел, упущения в организации первоначальной и служебной подготовки милиционеров, повышения их профессионального мастерства, недостатки в организации контроля за работой подчиненных"[[54]](#footnote-54), а к числу наиболее распространенных причин нарушений законности автор относит "... неправильные, искаженные представления сотрудников об интересах, назначении службы, ложное понимание требований служебного долга, недостаточность профессиональных знаний и навыков, с которыми связаны опрометчивые, необдуманные действия работников милиции (несдержанность как следствие неумения управлять эмоциями, растерянность в сложной обстановке и т.д.), отсутствие необходимого объекта коммуникативных навыков, низкая стрессоустойчивость и т.д.

При осуществлении воспитательной работы руководству нужно ставить во главу угла исходные данные общегосударственного уровня, хотя бы результаты опросов общественного мнения. Например, планируя воздействие на нравственный потенциал молодых сотрудников, полезно иметь в виду, что, по данным Центра военно-социологических, психологических и правовых исследований ВС России, каждый второй россиянин призывного возраста считает, будто понятия "долг", "закон", "честь", "патриотизм" ушли в прошлое и лишены смысла[[55]](#footnote-55) (хотя руководители активно апеллируют к ним в ходе воспитательной работы). Или, занимаясь вопросом о пресечении в г. Москве нарушений законности в ходе антитеррористических акций, следует помнить, что свыше половины жителей столицы (как показал, в частности, опрос, проведенный Институтом молодежи) "не любят" так называемых лиц кавказской национальности и считают, что они должны уехать на родину[[56]](#footnote-56). Руководители должны понимать, что сотрудники ОВД являются носителями тех же самых установок, что и представители других социальных групп. Поэтому в интересах воспитательной работы совсем необязательно ждать данных, полученных исследователями именно из нашего ведомства (тем более, что для предоставления особо злободневных и нелицеприятных данных им порой недостает квалификационных возможностей, а главное – независимости). Итак, ознакомление с общероссийской "социологической картиной" в интересующем МВД аспекте следует считать первым и обязательным шагом воспитательной работы по укреплению законности и дисциплины.

Постановка заведомо недостижимой цели оказывает на людей крайне негативное воздействие, заставляя их думать, будто и вся воспитательная работа, направленная на укрепление законности, – некая обязательная игра, в которой и начальники, и подчиненные должны отбыть свою повинность. Ведь сколько бы общественные и научные деятели ни сетовали на распространившийся в обществе, и в том числе в МВД, правовой нигилизм, следует признать, что высокой правовой культуры в российском обществе никогда не существовало. Известно, что процессы ее формирования и усвоения могут быть излишними лишь при соблюдении таких важнейших условий, как мирное состояние общества, его поступательное развитие, преемственность культурных ценностей и др.[[57]](#footnote-57).

В настоящее время, когда ощутимый процент граждан, поступающих на службу в МВД, изначально ориентирован на получение противоправных доходов[[58]](#footnote-58), к повышению профессионального мастерства (а впоследствии – и должностного статуса) могут стремиться не ради малосущественной денежной прибавки[[59]](#footnote-59), а ради расширения перспективы "коммерциализации". Самый надежный путь избежать этого – каждодневный пример бескорыстной службы руководителя подразделения (воспитательный эффект которой должен дополняться и мерами оперативного характера, в первую очередь со стороны службы собственной безопасности). Особенно важно подавать такой пример молодым сотрудникам: они более проницаемы для педагогических воздействий и к тому же только начинают вырабатывать у себя профессионализм, поэтому есть шанс, что их служебное становление можно направить по пути законопослушности.

Профилактика обеспечения законности в ОВД, осуществляется не только через воспитательный процесс, но так же и через реальное освещение деятельности органов внутренних дел, а это может быть достигнуто только при надлежащих контактах их сотрудников со СМИ, целенаправленном развитии деловых связей с населением для выявления его интересов, положительных и отрицательных оценок правоприменительной практики.

В этих условиях крайне необходим исключительно профессиональный подход к освещению проблем обеспечения общественной безопасности, а равно и тех проблем, которые оказывают прямое влияние на результативность выполнения сотрудниками милиции служебного долга.

Преодоление этих и иных сложившихся противоречий возможно лишь при условии создания эффективных форм социального контроля за деятельностью милиции и повышении роли и значения общественного мнения в объективной оценке результатов ее оперативно-служебной, а подчас и служебно-боевой деятельности.

Не менее важной задачей является осознание реальных возможностей участия населения в оказании конструктивной помощи милиции, как с точки зрения реализации своих прав и интересов, так и с точки зрения возможностей предоставления привлекаемым к обеспечению общественной безопасности гражданам служебной информации, специальных средств самообороны и т.д.

Таким образом, признается самым эффективным путь искоренения правонарушений в обществе через установление партнерских отношений между милицией и населением, но вопрос о конкретных формах взаимодействия остается открытым.

Подобную ситуацию можно объяснить не столько низкой эффективностью деятельности СМИ, общественных правозащитных организаций, органов представительной демократии, т.е. неразвитостью институтов гражданского общества, сколько неадекватным общественным потребностям построением и функционированием органов внутренних дел, призванных обеспечивать общественную безопасность граждан.

Все это требует кардинально новой организации взаимодействия органов внутренних дел со СМИ[[60]](#footnote-60), поскольку, как показывает практика, в ряде регионов явно недооценивается профилактический потенциал использования возможностей СМИ, творческих союзов и других общественных объединений в обеспечении общественной безопасности; не преодолен синдром боязни общения с журналистами и представителями общественности, не установлены необходимые контакты с издательствами и культурными центрами, деятельность которых направлена на формирование правосознания граждан, воспитание активной жизненной позиции.

Неоперативность в предоставлении сведений, имеющих социально-правовой интерес, а нередко и искусственная закрытость деятельности органов внутренних дел для прессы и общественности приводят к тому, что население зачастую получает искаженную или недостаточно квалифицированную информацию об общественно значимых фактах правонарушений и результатах реагирования на них органов внутренних дел.

Нередко сотрудники органов внутренних дел проявляют излишнюю суетливость в вопросах предания гласности служебных данных и вопреки интересам службы допускают преждевременное и ничем не оправданное разглашение материалов правоприменительной практики.

В целях совершенствования форм взаимодействия органов внутренних дел со СМИ, обеспечения объективного и оперативного освещения практики обеспечения общественной безопасности и поддержания более тесных связей с общественными объединениями и организациями представляется целесообразным рекомендовать руководителям МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации:

- постоянно контролировать осуществление мер по углублению деловых отношений и контактов со СМИ, кино, видео, аудиостудиями и объединениями, издательствами, совершенствованию общественных связей; рассматривать эту деятельность как одну из важнейших служебных обязанностей и осуществлять ее в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, исходя из анализа состояния обеспечения общественной безопасности в регионе;

- систематически информировать население через информационные агентства, печать, радио и телевидение о состоянии законности и мерах, принимаемых органами внутренних дел и другими правоохранительными органами по обеспечению общественной безопасности;

- оперативно сообщать в СМИ о возбужденных уголовных делах по преступлениям, вызывающим повышенный общественный интерес, ходе и результатах их расследования, судебном рассмотрении и вынесенных приговорах, а также о проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, о возмещенном ущербе, причиненном как государственным интересам, так и отдельным гражданам, не допуская при этом неуместной сенсационности, ажиотажа и легковесности: сообщения должны быть точными и сбалансированными;

- во взаимоотношениях со СМИ, творческими союзами, общественными объединениями граждан следует исходить из требований федерального законодательства, запрещающего как необоснованный отказ в предоставлении информации, так и вмешательство в практику обеспечения общественной безопасности;

- постоянно совершенствовать формы и методы в работе со СМИ и общественностью, активно использовать как уже зарекомендовавшие себя на практике, так и новые, появившиеся в последние годы;

- регулярно проводить личные встречи руководителей МВД, УВД с редакциями ведущих периодических изданий, электронных СМИ, информационных агентств, журналистами, творческой интеллигенцией, устраивать круглые столы с представителями общественных и религиозных объединений, пресс – конференции по актуальным вопросам обеспечения общественной безопасности;

- шире практиковать подготовку совместно с корреспондентами информационных агентств, журналистами, репортерами материалов, статей, интервью, теле-, радиопередач, специальных репортажей и т.д., в которых рассказывать о мерах, предпринимаемых органами внутренних дел по обеспечению общественной безопасности;

- для предоставления населению наиболее полной информации о состоянии общественной безопасности систематически направлять в СМИ для публикации доклады, информационно – аналитические и т.п. документы;

- строго руководствоваться требованиями Конституции Российской Федерации, гарантирующей право каждому на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени, а также международными актами, запрещающими предавать гласности любую информацию, которая может привести к указанию на личность несовершеннолетнего правонарушителя без его согласия и согласия его законного представителя;

- обеспечить тщательное формирование баз данных и проверку материалов, готовящихся для освещения в СМИ, следить за тем, чтобы в них не содержались сведения, составляющие государственную или иную охраняемую законом тайну, а также информация конфиденциального характера;

- разработать программу взаимодействия МВД, УВД со СМИ, основанную на анализе состояния общественной безопасности в регионе;

- установить практику аккредитования в МВД, УВД журналистов, специализирующихся на освещении правовой тематики, обеспечивать их материалами, необходимыми для полного и объективного освещения деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности[[61]](#footnote-61).

Подводя итог всему вышесказанному можно сделать вывод, что способами обеспечения законности и дисциплины в деятельности ОВД понимаются организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных.

Представляющие алгоритмизированные средства государственного и общественного контроля, должны не просто способствовать выявлению отклонений в деятельности органов внутренних дел, а также аппаратов управления от установленных норм, но и способствовать выявлению возможностей дальнейшей оптимизации законодательного и подзаконного обеспечения правоохранительной деятельности, совершенствования системы управления, механизмов мотивации и стимулирования оперативно-служебной деятельности.

# Заключение

Итак, после рассмотрения темы исследования на основании всего вышеизложенного представляется возможным подвести итоги и сделать соответствующие выводы, которые состоят в следующем:

1. Законность – это точное и неуклонное соблюдение и исполнение законов и основанных на них нормативных актов органами государства, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

2. Современный уровень развития общества предъявляет к деятельности ОВД повышенные требования. Становление новой российской государственности нередко тормозится в результате слабой исполнительской дисциплины и безответственности работников правоохранительных органов, приводящих к нарушению или неисполнению федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и решений судов.

Выполняя свои служебные обязанности, сотрудник ОВД должен действовать на основе требований законности. Сущность законности состоит в точном и неуклонном исполнении законов и подзаконных актов всеми государственными органами, общественными организациями, должностными лицами и гражданами.

3. Проблема качества в полной мере распространяется и на деятельность правоохранительных органов и органов внутренних дел в частности.

Представляется: что одним из таких критериев оценки работы органов внутренних дел, как и других правоохранительных органов, считается состояние законности в их деятельности, оставив показатели раскрываемости преступлений, их роста или снижения и т.п. количественные характеристики для учета состояние преступности, разработки и проведения профилактических мероприятий, определения эффективности применяемых норм и методов борьбы с преступностью. Состояние законности в деятельности органов внутренних дел определяется количеством ранжированных нарушений законности в зависимости от их серьезности, вредности, общественной опасности.

4. Государственный аппарат, в том числе милиция, которая входит в систему государственных органов исполнительной власти, должны воспитывать граждан в духе неуклонного соблюдения законов государства. Нарушение законности со стороны должностных лиц способны подрывать авторитет государственного аппарата, вызывать недоверие к нему среди граждан. Поэтому должностные лица обязаны с одной стороны соблюдать законы, а с другой стороны не допускать попустительства нарушений законов отдельными гражданами.

5. Обеспечение законности в деятельности милиции имеет большое значение, поскольку она осуществляется публично, гласно, на виду у населения, тесно связана с защитой личности, прав и свобод граждан.

Под способами обеспечения законности и дисциплины понимаются организационно-правовые приемы предупреждения, обнаружения и своевременного пресечения нарушения или невыполнения правовых предписаний и требований дисциплины, восстановления нарушенных прав и законных интересов, наказания виновных.

В целях зашиты интересов государства, общества и отдельных граждан от отрицательных последствий нарушений закона и дисциплины юридически закреплены следующие способы обеспечения законности и дисциплины в административной деятельности ОВД: контроль и надзор за законностью деятельности милиции, право граждан и организаций обжаловать неправомерные действия сотрудников милиции.

6. Задачи административной реформы, ориентированные, в том числе, на совершенствование государственного контроля, не отменяют его традиционной трактовки как деятельности органов государственной власти и управления, прямо или косвенно выполняющих задачи по установлению и заявлению отклонений в развитии в данном случае органов внутренних дел от заданных параметров и приведению их в соответствие с нормативными требованиями. Речь идет о смещении приоритетов в государственном контроле с оценки деятельности органов внутренних дел преимущественно по затратам на оценку по реальным результатам правоохранительной деятельности.

Так же актуально, структурное упорядочение системы контролирующих инстанций за органами внутренних дел, формирования основы для их согласованной работы, введения четких критериев обоснованного создания или упразднения контрольных инстанций. Организационная структура государственного контроля должна обеспечивать самостоятельность в деятельности органов внутренних дел на региональном и муниципальном уровнях их организации, а также оперативность в выборе путей и средств достижения поставленных целей.

Подзаконная база должна отчетливо определять задачи и компетенцию контрольных органов, в сфере контрольной деятельности с целью профилактики нарушений в органах внутренних дел разных типов; установления (выявления) фактов нарушений; реагирования на выявляемые факты нарушений (от информирования соответствующих государственных органов для привлечения к ответственности до непосредственного применения ответственности самой контрольной инстанцией, если это входит в круг ее полномочий); анализа состояния дел в подконтрольной сфере и информирование высших органов государственной власти и общества;

7. Учитывая, что общественное мнение и общественная критика существенно влияют на эффективность как управленческой, так и административно-служебной деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности необходимо, чтобы деятельность милиции акцентировалась на различные формы социального взаимодействия с обществом, для достижения общей цели – обеспечения законности и прав граждан.

Представляющие алгоритмизированные средства государственного и общественного контроля, должны не просто способствовать выявлению отклонений в деятельности органов внутренних дел, а также аппаратов управления от установленных норм, но и способствовать выявлению возможностей дальнейшей оптимизации законодательного и подзаконного обеспечения правоохранительной деятельности, совершенствования системы управления, механизмов мотивации и стимулирования оперативно-служебной деятельности.

Таким образом, выделяются следующие направления укрепления законности в деятельности ОВД:

- соответствие законодательства реальному положению дел в обществе с тем, чтобы оно обеспечивало стабильность, оперативность и эффективность работы органов;

- четкое определение компетенции каждого органа и должностного лица, разграничение их полномочий. Использование размытых формулировок, таких как "осуществляет иные полномочия" или "решает другие вопросы", открывает путь к злоупотреблению властью и служебным положением;

- согласованность с нормативно-правовыми актами, регулирующими деятельность других правоохранительных органов;

- совершенствование их структуры на основе глубокой и продуманной специализации;

- разработка эффективных механизмов взаимодействия различных служб;

- улучшение работы информационных служб и вычислительных центров;

- повышение квалификации, профессионального и культурного уровня сотрудников;

- предъявление более жестких требований при приеме на работу новых сотрудников;

- совершенствование учебной и воспитательной работы в учебных заведениях системы МВД;

- увольнение лиц, не справляющихся со своими обязанностями и компрометирующих органы внутренних дел;

- обеспечение независимости органов внутренних дел, от какого бы то ни было влияния извне, подчинение их только закону;

- повышение авторитета сотрудников ОВД.

Исходя из выше изложенного, можно сделать вывод о том, что законность является основой нормальной жизни общества, общественной дисциплины упорядочения демократического образа жизни. Укрепление законности в деятельности ОВД имеет огромное значение для четкого функционирования всего механизма государства. Нормальный ход нашего общественного развития немыслим без строжайшего соблюдения законов, охраняющих интересы общества и права граждан.

Сформулированные в настоящей работе положения, выводы, предложения и рекомендации, не претендующие на полноту и бесспорность, могут, на наш взгляд, оказаться полезными в плане дальнейшего совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности органов внутренних дел.

# Список использованных источников и литературы

Нормативные правовые акты

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. Протокол № 11 к "Конвенции о защите прав человека и основных свобод граждане получили возможность обжаловать незаконные действия государственных органов, в том числе милиции, в Европейский суд" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 14. – Ст. 2312.

3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 1. (ч. 1). – Ст. 1.

4. Федеральный Конституционный закон от 31декабря 1996 г. № 1 – ФКЗ "О судебной системе в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 1. – Ст. 1.

5. Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1 – ФКЗ "О Конституционном суде РФ" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 13. – Ст.1447.

6. Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ. (в ред. от 06.06. 2007 г. № 90-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 47. – Ст. 4472

7. Федеральный закон "Об оперативно-розыскной деятельности" от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ (в ред. от 22 августа 2004 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – № 35 – Ст. – 3607.

8. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4866 – Ι "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1993. – № 8. – Ст. 117.

9. Закон Российской Федерации " О милиции" от 18.04.1991 № 1026-1 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 45. – Ст. 4586.

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 "Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации". //Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 33. – Ст. 3895.

11. Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992г. № 4202-I "Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации" // Российская газета. – 2000. – № 45.

12. Приказ МВД России от 18 ноября 2004г. № 751 "Вопросы Организационно-инспекторского департамента МВД России и непосредственно подчиненных подразделений" // Учебно-методические материалы. – М., 2005.

13. Инструкция об организации делопроизводства и порядке работы с обращениями граждан в центральном аппарате и подчиненных подразделениях МВД России, утвержденной приказом МВД России от 2 марта 1999г. № 150 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 1999. – № 11.

Специальная литература

14. Алексеев С.С. Общая теория права /С.С. Алексеев. – Т. 1. М., 1992. – 478 с.

15. Административное право /Под ред. Л.Л. Попова. – Второе изд. перераб. и доп. – М., 2006. – 364 с.

16. Афанасьев B.C. Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел /В.С. Афанасьев. – М., 1987. – 453 с.

17. Александров К.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / К.Г. Александров. – М., 1955. – 367 с.

18. Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности / А.Т. Боннер. – М., 1992. – 167 с.

19. Воронов А. Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности / А. Воронов, Н.М. Кожуханов // Российский следователь. – 2005. – № 7.

20. Григорьева Н.В. Прокурорский надзор / Н.В. Григорьева. – М., 2005. – 467 с.

21. Демидов И.В. Нравственная культура и духовная безопасность военнослужащих России /И.В. Демидов / Армия и общество. – 1999. – № 1.

22. Комаров С.А. Общая теория государства и права / С.А. Комаров. – М., 1997. – 532 с.

23. Кузнецов Э.В. Законность, правомерность и правопорядок (анализ понятий) / Э.В. Кузнецов // Правовое государство и органы внутренних дел: Сб. науч. трудов. – СПб., 1995. – 132 с.

24. Кваша Л.Ф. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции" / Л.Ф. Кваша, А.Н. Мусаев. – М., 2003. – 256 с.

25. Краснов В.И. Принцип законности в применении административной ответственности: Автореф. дис... канд. юрид. Наук / В.И. Краснов. – Воронеж, 2003. – 30 с.

26. Кожевников С.Н. Законность и правопорядок в российском обществе / С.Н. Кожевников, В.А. Потапов. – Новгород, 1997.

27. Климовская Е.В. Общественное мнение как средство совершенствования деятельности органов внутренних дел. Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел / Е.В. Климовская. – М., 1998. – 177 с.

28. Ломтев С.П. Особенности профилактики нарушений законности в отраслевых службах. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / С.П. Ломтев. – М., 2001. – 134 с.

29. Липский И.А. Условия формирования культуры: Дис... докт. пед. Наук / И.А. Липский. – М., 1998. – 285 с.

30. Минх Г.В. Справедливость и законность в правоприменении // Актуальные проблемы правоведения в современный период / Г.В. Минх. – Томск, 1993. – 145 с.

31. Мехович, А.М. Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел / А.М. Мехович, А.С. Мордовец, А.В. Силантьева // Правоведение. – 2006. – № 3.

32. Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах / А.В. Малько. – М., 2004. – 764 с.

33. Мазаев Ю.Н. Милиция в зеркале общественного мнения / Ю.Н. Мазаев // Социс. – 1998. – № 2.

34. Материалы заочного "Круглого стола" по проблемам кадровой политики ОВД. – М., 1999. – 178 с.

35. Московский комсомолец. 1999, 8 окт.

36. Мельник Е.А. О совершенствовании работы с вновь принятыми сотрудниками ОВД /Е.А. Мельник, С.В. Тернова // Известия. – 1998. – № 1.

37. Общая теория государства и права. Т. 2: Общая теория права. – Л., 1974. – 378 с.

38. О результатах работы по укреплению законности и служебной дисциплины в органах и подразделениях внутренних дел МВД России за первое полугодие 2007 года: Обзор МВД РФ. – 2007. – 13 авг. – 10 с.

39. Олейник О.В. Принцип законности и гарантии его реализации в уголовном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О.В. Олейник. – Рязань, 2003. – 29 с.

40. Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская Газета. – 2005. – 26 апр.

41. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / под общей ред. В.Я. Кикотя. – М., 2001. – 122 с.

42. Почепцов Г.Г. Информационные войны / Г.Г. Почепцов. – М., 2000. – 379 с.

43. Побрызгаева Е.В. Проблемы взаимодействия СМИ и правоохранительных органов в противодействии терроризму. Проблемы борьбы с преступностью в Центральном федеральном округе Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции / Е.В. Побрызгаева. – М., 2002. – 245 с.

44. Привезенцев Н.Н. Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства / Н.Н. Привезенцев, М.Ю. Зиновьева. – Саратов, 1999. – 267 с.

45. Пурахина Е.Г. Правовое законодательство – основа законности: Автореф. дис... канд. юрид. наук / Е.Г. Пурахина. – Новгород, 2003. – 27 с.

46. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Закону РФ от 18 апреля 1991. № 1026 – І "О милиции" / А.П. Рыжаков. – М., 2003. – 118 с.

47. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы / А.П. Рыжаков. – М., 2004. – 564 с.

48. Соловей Ю.П. Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции" / Ю.П. Соловей, В.В. Черников. – М., 2006. – 79 с.

49. Строгович М.С. Основные вопросы советской социалистической законности / М.С. Строгович. – М., 1967. – 432 с.

50. Турнов И. Административная реформа и борьба с коррупцией / И. Турнов // Профессионал . – 2006. – № 5. – С. 26-18.

51. Шамаров В.М. Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел: основные направления воспитательной работы по их укреплению / В.М. Шамаров, Х.Х. Лойт, А.В. Никифоров. – М., 1997. – 453 с.

1. *Путин В.В.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // РГ. – 2005. – 26 апр. [↑](#footnote-ref-1)
2. См.: "О результатах работы по укреплению законности и служебной дисциплины в органах и подразделениях внутренних дел МВД России за первое полугодие 2007 года": Обзор МВД РФ. – 2007. 13 авг. – С. 2. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например: *Александров К.Г.* Законность и правоотношения в советском обществе. – М., 1955; *Строгович М.С.* Основные вопросы советской социалистической законности. – М., 1967; *Афанасьев B.C.* Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. – М., 1987; *Кожевников С.Н., Потапов В.А.* Законность и правопорядок в российском обществе. Учеб. пособ. – Н. Новгород, 1997; *Привезенцев Н.Н. Зиновьева М.Ю.* Специально-юридические гарантии законности в условиях формирования правового государства. – Саратов, 1999; *Краснов В.И.* Принцип законности в применении административной ответственности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Воронеж, 2003; *Олейник О.В.* Принцип законности и гарантии его реализации в уголовном праве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Рязань, 2003; *Пурахина Е.Г.* Правовое законодательство-основа законности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2003 и др. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Комаров С.А.* Общая теория государства и права. – М., 1997. – С. 226. [↑](#footnote-ref-4)
5. См.: *Боннер А.Т.* Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М., 1992. – С. 5. [↑](#footnote-ref-5)
6. См.: *Минх Г.В.* Справедливость и законность в правоприменении // Актуальные проблемы правоведения в современный период. – Томск, 1993. – С. 11. [↑](#footnote-ref-6)
7. См.: *Кузнецов Э.В.* Законность, правомерность и правопорядок (анализ понятий) // Правовое государство и органы внутренних дел: Сб. науч. трудов. – СПб., 1995. – С. 16. [↑](#footnote-ref-7)
8. См.: *Шамаров В.М., Лойт Х.Х., Никифоров А.В.* Служебная дисциплина и законность в органах внутренних дел: основные направления воспитательной работы по их укреплению. – М., 1997. – С. 7. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / Под общей ред. *В.Я. Кикотя*.- М., 2001. – С. 12. [↑](#footnote-ref-9)
10. См.: Там же. – С. 12. [↑](#footnote-ref-10)
11. См.: Там же. – С. 13. [↑](#footnote-ref-11)
12. См.: *Алексеев С.С.* Общая теория права. Т. 1. – М., 1992. – С. 217-225. [↑](#footnote-ref-12)
13. См.: Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел / Под общей ред. *В.Я. Кикотя*. – С. 13. [↑](#footnote-ref-13)
14. *Кузнецов Э.В.* Указ. соч. – С. 16. [↑](#footnote-ref-14)
15. См. Общая теория государства и права. Т. 2: Общая теория права. – Л., 1974. – С. 368. [↑](#footnote-ref-15)
16. См.: *Кикоть В.Я.* Указ. соч. – С. 14. [↑](#footnote-ref-16)
17. См.: *Кикоть В.Я.* Указ. соч. – С. 14. [↑](#footnote-ref-17)
18. См.: *Мехович, А. М., Мордовец, А. С., Силантьева, А. В.,* Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел // Правоведение. 2006. – № 3. – С. 12-16. [↑](#footnote-ref-18)
19. См.: *Рыжаков А.П.* Постатейный комментарий к Закону РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026 – І "О милиции". – М., 2003. – С. 12. [↑](#footnote-ref-19)
20. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В.* Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции". – М., 2006. – С.16. [↑](#footnote-ref-20)
21. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В* Указ. соч. – С.17. [↑](#footnote-ref-21)
22. См.: *Малько А.В.* Теория государства и права в вопросах и ответах: учеб. методич. пособие. – М., 2004. – С. 87. [↑](#footnote-ref-22)
23. См.: *Рыжаков А.П.* Указ. соч. – С. 14. [↑](#footnote-ref-23)
24. См.: *Рыжаков А.П.* Указ. соч. – С. 14. [↑](#footnote-ref-24)
25. См.: *Рыжаков А.П.* Правоохранительные органы: Учебник для вузов. – М., 2004. – С. 308. [↑](#footnote-ref-25)
26. См.: *Мехович, А. М., Мордовец, А. С., Силантьева, А. В.* Законность и уважение прав человека в деятельности органов внутренних дел. – С. 12-16. [↑](#footnote-ref-26)
27. См. Административное право / Под ред. *Л.Л. Попова.* Второе изд. перераб. и доп. – М., 2006. – С. 162. [↑](#footnote-ref-27)
28. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В.* Указ. соч. – С. 232. [↑](#footnote-ref-28)
29. См.: *Кваша Л.Ф., Мусаев А.Н.* Комментарий к Закону Российской Федерации "О милиции". – М., 2003. – С. 195. [↑](#footnote-ref-29)
30. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В.* Указ. соч. – С. 234. [↑](#footnote-ref-30)
31. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. – № 33. – Ст. 3895. [↑](#footnote-ref-31)
32. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В.* Указ. соч. – С. 234. [↑](#footnote-ref-32)
33. См.: Приказ МВД России от 18 ноября 2004 г. № 751 "Вопросы Организационно-инспекторского департамента МВД России и непосредственно подчиненных подразделений" // Учебно-методические материалы. – М., 2005. – С. 21. [↑](#footnote-ref-33)
34. См.: Постановление Верховного Совета РФ от 23 декабря 1992 г. № 4202-I "Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации" **//** Российская газета. 2000. – № 45. [↑](#footnote-ref-34)
35. См.: Инструкция об организации делопроизводства и порядке работы с обращениями граждан в центральном аппарате и подчиненных подразделениях МВД России, утвержденной приказом МВД России от 2 марта 1999 г. № 150 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1999. – № 11. [↑](#footnote-ref-35)
36. См.: Федеральный Конституционный закон от 31декабря 1996 г. № 1 – ФКЗ "О судебной системе в Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. – № 1. – Ст. 1. [↑](#footnote-ref-36)
37. См.: Федеральный Конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1 – ФКЗ "О Конституционном суде РФ" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. – № 13. – Ст.1447. [↑](#footnote-ref-37)
38. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1993. – № 8. – Ст. 117. [↑](#footnote-ref-38)
39. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. – № 14. – Ст. 2312. [↑](#footnote-ref-39)
40. См.: Профессионал. Административная реформа и борьба с коррупцией. – М., 2006. – № 5. – С. 26. [↑](#footnote-ref-40)
41. См.: *Рыжаков А.П.* Указ. соч. – С. 303. [↑](#footnote-ref-41)
42. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. – № 45. – Ст. 4586. [↑](#footnote-ref-42)
43. См.: *Кваша Л.Ф., Мусаев А.Н.* Указ. соч. – С.197. [↑](#footnote-ref-43)
44. См.: *Григорьева Н.В.* Прокурорский надзор. – М., 2005. – С. 82. [↑](#footnote-ref-44)
45. См.: *Кваша Л.Ф., Мусаев А.Н.* Указ. соч. – С. 201. [↑](#footnote-ref-45)
46. См.: *Соловей Ю.П., Черников В.В.* Указ. соч. – С. 238. [↑](#footnote-ref-46)
47. См.: *Воронов А., Кожуханов Н.М.* Общественное мнение как критерий оценки эффективности деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественной безопасности. //Российский следователь, 2005. – № 7. – С. 23. [↑](#footnote-ref-47)
48. См., напр.: Материалы заочного "Круглого стола" по проблемам кадровой политики ОВД. – М., 1999. [↑](#footnote-ref-48)
49. *Мазаев Ю.Н.* Милиция в зеркале общественного мнения // Социс. 1998. № 2. – С. 42-49. [↑](#footnote-ref-49)
50. *Климовская Е.В.* Общественное мнение как средство совершенствования деятельности органов внутренних дел. Актуальные проблемы совершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел. – М., 1998. – С. 94-95. [↑](#footnote-ref-50)
51. См.: *Климовская Е.В.* Указ. соч. – С. 94 – 95. [↑](#footnote-ref-51)
52. *Климовская Е.В.* Указ. соч. – С. 95. [↑](#footnote-ref-52)
53. См.: *Почепцов Г.Г.* Информационные войны. – М., 2000. – С. 241-242. [↑](#footnote-ref-53)
54. См. *Ломтев С.П.* Особенности профилактики нарушений законности в отраслевых службах. Проблемы укрепления законности в деятельности органов внутренних дел: Научно-практическое пособие. – М., 2001. – С. 82. [↑](#footnote-ref-54)
55. См.: *Демидов И.В.* Нравственная культура и духовная безопасность военнослужащих России // Армия и общество. – 1999. – № 1. – С. 34. [↑](#footnote-ref-55)
56. См.: Московский комсомолец. – 1999. – 8 окт. [↑](#footnote-ref-56)
57. См.: *Липский И.А.* Условия формирования культуры: Дис... докт. пед. наук. – М., 1998. С. 123. [↑](#footnote-ref-57)
58. См.: *Мельник Е.А., Тернова С.В.* О совершенствовании работы с вновь принятыми сотрудниками ОВД // Известия МЦ ПОиКНИ. 1998. № 1. – С. 103-109. [↑](#footnote-ref-58)
59. Руководители на местах настойчиво подчеркивают, что “продвижение по службе материально не стимулируется”. См.: Материалы заочного “круглого стола”... – С. 20. [↑](#footnote-ref-59)
60. См.: *Побрызгаева Е.В.* Проблемы взаимодействия СМИ и правоохранительных органов в противодействии терроризму. Проблемы борьбы с преступностью в Центральном федеральном округе Российской Федерации: Материалы научно-практической конференции. – М., 2002. – С. 172-175. [↑](#footnote-ref-60)
61. См. *Побрызгаева Е.В.* Указ. соч. – С. 178. [↑](#footnote-ref-61)