**Правоохранительная деятельность**

**Введение**

В тематике научных исследований различных общественных наук по-прежнему видное место занимают вопросы становления и развития российской государственности. Особое место в механизме государственной власти принадлежит правоохранительным органам, которые располагают большими полномочиями и широким арсеналом средств, служащих делу укрепления порядка и законности, противодействия преступности и правонарушениям, защите прав и законных интересов граждан.

Милиция вполне заслуженно считается одним из центральных звеньев сил правопорядка. Это наиболее многочисленный отряд правоохранительных органов, с чьей профессиональной деятельностью практически ежедневно сталкиваются жители нашей страны – будь то обмен или выдача паспорта, обеспечение безопасности дорожного движения, розыск преступников или лиц, пропавших без вести, решение вопросов по приобретению в собственность и хранению оружия. Этим, конечно, не исчерпывается перечень возложенных на милицию задач. Ее компетенция гораздо шире, деятельность более многогранна. Именно этим и обусловлена актуальность темы настоящей дипломной работы.

В последнее время в России, пережившей полтора десятилетия расцвета (если не сказать – разгула) гласности и демократии, стало правилом открыто и бесцеремонно обсуждать на всех уровнях – от обывательского до государственного, то, как выполняет милиция свои служебные обязанности, как защищает интересы граждан. Зачастую в этих разговорах преобладает негативная окраска различных сторон деятельности правоохранительных органов. В то время как позитив не замечается, игнорируется, либо намеренно умалчивается. Сегодня почти забыты славные страницы истории милиции, которая с первых дней существования советского государства стояла на защите его интересов.

Преданы забвению имена сотрудников правоохранительных органов, чей трудовой подвиг и профессиональные заслуги получили самую высокую оценку государства. Почти не обсуждаются открыто проблемы, с которыми сегодня сталкивается российская милиция. Это и явно недостаточное денежное довольствие, и отсутствие возможности приобрести жильё, и потеря ранее существовавших льгот, и не возможность для большинства сотрудников (особенно сержантского и рядового состава) в силу материальных затруднений получить полноценное юридическое образование и др. Одним словом, мало кто знает о правах, но зато все твердят об обязанностях сотрудников милиции. При этом даже самые ярые критики, в непредвиденных, сложных и угрожающих ситуациях по-прежнему набирают заученный с детства номер «02».

Все эти проблемы не понаслышке знакомы автору дипломной работы, проработавшему в органах внутренних дел более 10 лет, и имевшему возможность лично убедиться в том, насколько быстро может меняться общественное мнение в вопросах, касающихся оценки деятельности милиции.

Целью дипломной работы является обоснование места, значения, задач и профессиональных обязанностей российской милиции, как самого многочисленного отряда правоохранительных органов страны, – с первых дней ее возникновения и до настоящего времени.

Для достижения поставленной цели, были определены следующие задачи дипломного исследования:

рассмотреть, каким образом соотносятся понятия «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы»;

изучить структуру правоохранительных органов и место, которое занимают в ней органы внутренних дел, включая милицию;

обозначить основные вехи образования и становления советской милиции, акцентируя внимание на изменение ее правового статуса и масштабов компетенционных полномочий;

выявить особенности и проблемы развития российской милиции на современном этапе;

проанализировать конкретные результаты деятельности милиции на примере УВД г. Уссурийска

В первой главе диплома анализируются понятия «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы», уточняется структура правоохранительных органов России, определяется место в ней основных структурных звеньев, включая милицию.

Вторая глава содержит краткий исторический экскурс, освещающий основные вехи образования, становления и развития советской и российской милиции.

В третьей, основной главе диплома многоаспектно исследуется деятельность милиции на современном этапе, определяется ее структура, задачи, правовые основы и основные виды деятельности.

Четвертая глава содержит анализ конкретных результатов деятельности милиции на уровне муниципалитета.

В работе были использованы нормативно-правовые документы, материалы монографий, научных статей, опубликованных в юридических периодических изданиях, электронные ресурсы, а также отчетная документация УВД Приморского края и г. Уссурийска за последние пять лет.

**1. Правоохранительная деятельность и правоохранительные органы Российской Федерации**

Деятельность государственных органов в целом охватывает различные сферы жизни общества. К ним, в частности, относится решение вопросов государственной внутренней и внешней политики, развития экономики, благосостояния населения, создания условий для поддержания обороноспособности, развития науки, культуры, образования, обеспечения правопорядка, охраны государственной и общественной безопасности страны, а также выполнение других важных функций.

Центральное место в осуществлении правоохранительной деятельности, т.е. непосредственной охраны законности и правопорядка, государственной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями, отведено правоохранительным органам, которые специально занимаются решением таких вопросов. Это те органы, которые созданы в основном или главным образом для осуществления правоохранительной деятельности.

В Конституции Российской Федерации понятия «правоохранительные органы» и «правоохранительная деятельность» не раскрываются. В ст. 72 отмечается, что в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуры, нотариата.

Нет исчерпывающей формулировки понятия «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» и в указах Президента РФ. Так, в Положении «О координации деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью», утвержденном Указом Президента от 18 апреля 1995 г.[[1]](#footnote-1), речь идет о координации деятельности органов внутренних дел, органов Федеральной службы безопасности, других федеральных органов в целях повышения эффективности борьбы с преступностью. В Концепции национальной безопасности Российской Федерации», утвержденной Указом Президента от 17 декабря 1997 г. №1300, используется, например, фраза «правоохранительная и иные сферы государственной деятельности».

Словосочетания «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» можно встретить в различных документах ненормативного характера. Например, в федеральных целевых программах по усилению борьбы с преступностью говорится о правоохранительной деятельности, о правоохранительной системе, о взаимодействии правоохранительных органов. Эти понятия применяются и в других документах для обозначения государственных органов, на которые возложена обязанность осуществления правоохранительной деятельности.

Определение понятия правоохранительной деятельности отсутствует и в юридических и толковых словарях. В них, в основном, ведется речь о правоохранительных органах. Например, в Советском энциклопедическом словаре к правоохранительным органам отнесены государственные органы, основной или специальной функцией которых является охрана законности, укрепление правопорядка, борьба с преступностью и иными правонарушениями[[2]](#footnote-2). В Большом юридическом словаре дается следующее определение правоохранительных органов: это государственные органы, основной функцией которых является охрана законности и правопорядка, защита прав и свобод человека, борьба с преступностью. К правоохранительным органам относятся суд, арбитражный суд, конституционный суд, прокуратура, органы внутренних дел, органы контрразведки, таможенные органы, органы налоговой полиции, юстиции. В широком, смысле, — говорится в нем далее, — понятие «правоохранительные органы» включает также ряд негосударственных институтов: адвокатуру, третейский суд и др.[[3]](#footnote-3)

В литературе по вопросу о том, какие органы относятся к правоохранительным, и что следует относить к правоохранительной деятельности, существуют различные точки зрения. В свое время И.С. Самощенко писал, что правоохранительная деятельность — это «деятельность по охране предписаний и норм советского права от каких бы то ни было нарушений»[[4]](#footnote-4). В русском языке слово «охранять» означает «оберегать, стеречь». В практической же работе правоохранительные структуры реализуют свои полномочия чаще всего тогда, когда право уже нарушено. Можно согласиться с А. Тарасовым[[5]](#footnote-5), который полагает, что соответствующие государственные органы необходимо рассматривать в качестве правоохранительных на том основании, что они осуществляют охранительную деятельность при помощи правовых средств.

Характеризуя понятие «правоохранительная деятельность», важно иметь в виду, что в него нередко вкладывается различное содержание. Так, для одних специалистов-практиков данная деятельность — это то, что делается компетентными государственными органами в сфере борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. В данном случае ставится знак равенства между понятием правоохранительной деятельности и понятием борьбы с преступностью, правонарушениями. Для других — это обеспечение общественного порядка в общественных местах, на улицах, контроль над правильным проведением массовых мероприятий и т.д. Данные подходы нельзя признать правильными, поскольку они (каждый в отдельности) существенно сужают суть рассматриваемого нами вида деятельности. В целом сфера охраны права значительно шире, чем сфера борьбы с преступностью или нарушениями общественного порядка.

Конечно же, непозволительными являются все и всякие проявления противоправности. Поэтому все это должно пресекаться, устраняться, исправляться как любые противоправные действия (бездействия). В противном случае рассуждения о законности и правопорядке, их обеспечении будет «гласом вопиющего в пустыне». Чтобы такого не происходило, необходим контроль над правоохранительной деятельностью, осуществляемой органами исполнительной власти, направленной на своевременное и в полном объеме исполнение предписаний соответствующих законов, подзаконных и других нормативных правовых актов.

Рассматривая и анализируя роль участников правоохранительной деятельности, нетрудно убедиться, что для многих из них она не является единственной. Исключением, скорее всего, являются суд, прокуратура, нотариат, арбитраж, другие чисто юридические учреждения. Не являются исключением в этом плане и органы исполнительной власти, осуществляющие главным образом или в основном правоохранительную деятельность. Например, для органов внутренних дел (ОВД) правоохранительная деятельность — лишь часть их многофункциональной деятельности, связанной в т.ч. с решением многочисленных хозяйственно-тыловых, кадровых вопросов, регулированием движения, выполнением вахтерских, сторожевых функций, наведением элементарного порядка, в т.ч. санитарного, скажем, в общественных местах, на улицах, без применения норм права. Целый ряд из перечисленных направлений деятельности ОВД характерен и для остальных органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную работу (в частности, финансовое, хозяйственное обеспечение, кадровая, штабная работа).

Итак, среди ученых существуют разные определения понятия правоохранительной деятельности. Наиболее часто встречающееся из них — это деятельность правоохранительных органов, суда, прокуратуры, направленная на поддержание законности и порядка и в первую очередь на борьбу с преступностью. Названная деятельность регулирует поведение людей и организаций. В целом правоохранительная деятельность гораздо более многоаспектна. Она включает в себя охрану любых законных прав и интересов граждан, государства, общественных организаций во всех сферах жизни общества.

Характерной особенностью органов, выполняющих правоохранительную функцию, является их тесное взаимодействие – согласованность действий, как на уровне отдельных правоохранительных органов, так и их частей. Это обстоятельство приводит к формированию системы правоохранительных органов, структурными элементами которой являются суд, прокуратура, органы правопорядка и безопасности, органы предварительного расследования преступлений, органы по правовому обеспечению и правовой помощи, а также негосударственные организации обеспечения правоохраны (Приложение 1).

В своей работе мы не ставим задачи дать обстоятельную характеристику каждого структурного звена системы правоохранительных органов. Поскольку объектом дипломного исследования является милиция, определим ее место в системе правоохранительных органов России. Как следует из схемы, представленной в Приложении 1, одним из основных ее элементов являются государственные органы правопорядка и безопасности, к которым относят органы внутренних дел. Они находятся в подчинении соответствующего министерства – МВД России. Оно возглавляет систему органов внутренних дел и имеет довольно разветвленную структуру (Приложение 2). В своей деятельности министерство руководствуется положением, утвержденным Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. №1039, которое возлагает на МВД решение задач по осуществлению мер по защите прав и свобод человека; защите объектов разных форм собственности; обеспечению общественного порядка и безопасности; осуществлению мер по предупреждению и пресечению, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений, и других в пределах его компетенции. Многие из возложенных на органы внутренних дел задач входят в сферу прямых должностных обязанностей и компетенционных полномочий российской милиции, совершенно справедливо считающейся одним из ведущих и самым многочисленным структурным звеном МВД. Об истории ее создания и развития, современном состоянии, структуре, задачах и основных направлениях ее деятельности пойдет речь в следующих главах диплома.

**2. Становление и развитие советской милиции**

**2.1. Первые годы истории милиции**

Возникновение советской милиции тесно связано с основными вехами истории нашей страны, где особое место занимает 1917 год.

В 1917 г. после Февральской революции в России началось строительство государства нового типа. Этот противоречивый и сложный процесс затронул все сферы жизни государства, включая и создание правоохранительных органов.

Во время Февральской революции полиция встала на защиту династии Романовых, поэтому Временное правительство было вынуждено издать 6 марта 1917 г. постановление о ликвидации корпуса жандармов, а 10 марта – об упразднении департамента полиции. Была провозглашена замена полиции народной милицией с выборным начальством, подчиненным муниципальным органам.

Правовые основы организации и деятельности милиции Временного правительства определялись в постановлении «Об учреждении милиции» 17 апреля 1917 г. В нем отмечалось, что создаваемая милиция подчиняется органам местного самоуправления, отличаясь тем самым от царской полиции по своей структуре и сущности. По замыслу создателей она должна была осуществлять только функции охраны общественного порядка. Начальник милиции назначался и увольнялся городской или уездной земской управой. Министру внутренних дел принадлежало общее руководство деятельностью милиции, издание инструкций и наказов для нее, а также производство ревизий.

Большевики стремились завоевать позиции в милиции Временного правительства и создать различные формы пролетарской милиции. Во многих районах страны им удалось превратить милицию Временного правительства в резерв революционных сил. В ряде мест, например, в Уфе, милиция оказалась целиком под влиянием большевиков. В Минске большевики, возглавляемые М.В. Фрунзе, также сумели использовать милицию Временного правительства. Фрунзе, служивший во Всероссийском Земском союзе под фамилией Михайлов, 4 марта 1917 г. приказом коменданта Минска был назначен начальником милиции Всероссийского Земского союза по охране порядка в городе. Под его руководством была разоружена старая полиция, упразднено жандармское управление[[6]](#footnote-6).

Интересная деталь: в документах того времени отсутствовало единое название «милиция», его заменяли «милиция Временного правительства», «народная милиция», «гражданская милиция», а в первых официальных актах Временного правительства вообще употреблялся термин «общественная полиция»[[7]](#footnote-7).

Еще при выработке постановления «Об учреждении милиции» созданная для этих целей комиссия испытывала затруднения в связи с термином «милиция». Предлагалось назвать правоохранительные органы «общественной полицией» или «гражданской стражей». Однако большинством голосов комиссия решила сохранить термин «милиция», аргументируя свой выбор тем, что зарождение милиции как органа службы общественного порядка было связано с Парижской коммуной.

Единства не было не только в названии, но и в структуре, функциях и управлении всех органов милиции. Политическая, экономическая и социальная нестабильность в стране сказывались и на ухудшении правопорядка. После Февральской революции преступность в стране приняла невиданный размах. Одной из причин явился Указ Временного правительства от 18 марта 1917 г. «Об амнистии для уголовных преступников». Только в Москве по этому указу было освобождено более 3 тыс. опасных уголовных преступников. Выпущенные из тюрем уголовные элементы в Петрограде, Москве и других городах громили отделения сыскной полиции, уничтожали регистрационные материалы, ведомости о судимости и т.д.

В усложнившейся обстановке органы местного самоуправления не смогли создать действенную систему по охране общественного порядка и борьбе с преступностью: сказывалось отсутствия опыта и профессиональных кадров. Чтобы как-то поправить положение стали предприниматься шаги по усилению и централизации органов милиции. 15 июня 1917 г. Временное управление по делам общественной полиции МВД было переименовано в Главное управление по делам милиции (Главмилиция) и штат его сотрудников был увеличен в два раза. Однако какими-либо управленческими функциями Главное управление наделено не было.

Принятые Временным правительством меры, касающиеся организации и деятельности милиции, не учитывали реальной действительности и были оторваны от процессов, происходящих в стране. Поэтому старая полиция, ликвидированная революцией, и новая гражданская милиция не стали действенной опорой власти.

Началом упразднения аппарата милиции Временного правительства послужил II Всероссийский съезд Советов 25-26 октября (7-8 ноября) 1917 г., который юридически закрепил ликвидацию Временного правительства, его органов в центре и на местах. На основании декрета съезда Советов при ВЦИК был создан Совет Народных Комиссаров (СНК), объединивший и возглавивший 13 комиссариатов. На Народный комиссариат внутренних дел (НКВД) были возложены важные функции, включая организацию охраны общественного порядка в стране.

28 октября (10 ноября) 1917 г. НКВД издал постановление «О рабочей милиции», в котором указывалось:

«1. Все Советы Рабочих и Солдатских Депутатов учреждают рабочую милицию.

2. Рабочая милиция находится всецело и исключительно в ведении Совета Рабочих и Солдатских Депутатов.

3. Военные и гражданские власти обязаны содействовать вооружению рабочей милиции и снабжению ее техническими силами вплоть до снабжения ее казенным оружием.

4. Настоящее постановление ввести в действие по телеграфу»

Что касается милиции Временного правительства, то ее ликвидация осуществлялась двумя способами: если сотрудники милиции занимали откровенно враждебную позицию по отношению к Советской власти, она упразднялась сразу, если же основная часть сотрудников оставалась лояльной к новой власти, то из милиции удалялись лишь те сотрудники, которые были враждебно настроены к ней. Советское правительство лишь 4 декабря 1917 г. ликвидировало Главное управление по делам милиции, а Петроградская милиция была распущена только в декабре 1917 г.

В вышеупомянутом постановлении не предусматривались какие-либо конкретные организационные формы милицейского аппарата. Повсеместно создавались различные вооруженные формирования трудящихся, которые охраняли революционный порядок: комитеты революционной охраны (г. Петроград), отряды порядка и охраны (Вологодская губерния), охранные дружины (Смоленская губерния). Большую помощь оказывали и отряды Красной гвардии. Иногда (как, например, в г. Кронштадте) вводилась милицейская повинность, которая однако не получила широкого распространения.

Характерной особенностью всех вооруженных формирований было, во-первых, отсутствие штата постоянных профессиональных работников, и, во-вторых, осуществление как военных функций, так и функций охраны общественного порядка.

Такое разнообразие органов революционной охраны НКВД не устраивало. Исторические условия, переживаемые нашей страной в то время, требовали создания регулярной армии, специального аппарата для борьбы с контрреволюцией, штатных государственных органов охраны общественного порядка.

В марте 1918 г. Народный комиссар внутренних дел Г.И. Петровский поставил в Совете Народных Комиссаров вопрос об организации советской милиции на штатных началах. После его детальной проработки 12 октября 1918 г. НКВД и НКЮ РСФСР утвердили Инструкцию об организации советской рабоче-крестьянской милиции как штатного государственного органа охраны общественного порядка, согласно которой милиция являлась исполнительным органом Советской власти на местах, находившимся в двойном подчинении — местным Советам в лице отделов управления губисполкомов и НКВД РСФСР. Инструкция устанавливала добровольный принцип комплектования кадров милиции и регламентировала ее права и обязанности по предупреждению и пресечению преступлений.

Милиция имела широкий круг задач, их можно было разделить на три группы:

К первой группе относились обязанности милиции по охране государственного и общественного строя, по обеспечению выполнения предписаний законов, а именно: строгое наблюдение за исполнением всеми гражданами декретов и распоряжений органов власти по учету, распределению и соблюдению твердых цен на продукты промышленности и сельского хозяйства, своевременное оповещение населения о распоряжениях органов власти; содействие государственным органам в осуществлении ими возложенных на них обязанностей.

Во вторую группу включались: поддержание порядка в общественных местах, составление актов и протоколов о нарушении порядка, преступлениях и происшествиях. Милиция также была обязана принимать меры к обеспечению порядка и безопасности во время стихийных бедствий, оказывать помощь при несчастных случаях; наблюдение за санитарией и благоустройством на улицах, площадях, надзор за порядком движения на улицах; выдача в случаях, предусмотренных распоряжениями центральной власти, удостоверений личности, трудовых книжек и других удостоверений, справок, сведений, свидетельств.

Третью группу составляли обязанности милиции по борьбе с преступностью: проведение оперативно-розыскных мероприятий; непосредственное участие в предварительном расследовании и оказание содействия судебным органам в исполнении приговоров.

Центральный аппарат милиции стал складываться еще до принятия этой инструкции. В октябре 1918 г. было создано Главное управление милиции, в состав которого входили следующие отделы: общий, инструкторский, снабжения, информационный, центральное управление уголовного розыска (Центророзыск), культурно-просветительный.

В годы гражданской войны третья часть рядовых милиционеров и пятая часть командного состава должна была находиться постоянно при действующей армии. Сотрудники милиции не подлежали призыву в армию, но части милиции, находящиеся в районах боевых действий, по согласованию армейских реввоенсоветов и местных исполнительных комитетов могли привлекаться к выполнению войсковых задач. В милиции вводились военная дисциплина и обязательное обучение военному делу.

Из сотрудников милиции было сформировано несколько войсковых частей, сражавшихся на различных фронтах. На Украине, например, в период ожесточенного разгула бандитизма и наступления врангелевских войск была создана конная бригада милиции, непосредственно подчинявшаяся Главному управлению милиции УССР. Бригада участвовала в ликвидации ряда крупных кулацких банд на Харьковщине, Полтавщине и в других местах. Милицейские отряды под руководством С. М. Кирова и С. Орджоникидзе активно участвовали в боевых действиях по освобождению Северного Кавказа от иностранных интервентов и разгрому внутренней контрреволюции.

Война потребовала возложения на милицию функций охраны путей сообщения, стратегических объектов. Важнейшей задачей в этот период оставалась и борьба с преступностью. Положение осложнялось тем, что в милицейском аппарате, страдавшем и ранее хронической недоукомплектованностью, остро ощущался недостаток кадров. В Москве, например, в 1920 г. в милиции не хватало 1/3 штатных работников, рабочий день милиционера составлял 16-18 часов. Многие милиционеры находились в действующей армии. В отдельных городах, в частности в Петрограде, ушедших на фронт милиционеров-мужчин заменили женщины.

Однако уже к концу гражданской войны был накоплен определенный опыт работы милицейского аппарата. Сложилась система органов милиции, определились их задачи, основные направления деятельности; практика выработала основы прохождения службы в милиции. Этот опыт был обобщен и закреплен положением ВЦИК и СНК РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции» от 10 июня 1920 г.

В соответствии с этим документом во всех уездах, в губернских городах и городах с населением свыше 50 тыс. человек создавались милицейские органы. Милиция подразделялась на городскую, уездную, промышленную, железнодорожную, водную и розыскную. В Положении подчеркивалось, что снабжение милиции продовольствием, снаряжением, обмундированием, вооружением, а также обеспечение семей милиционеров производится за счет государственного бюджета.

Высшим ее органом было Главное управление милиции НКВД РСФСР, возглавлявшееся начальником милиции - членом коллегии НКВД Республики. В октябре 1920 года оно состояло уже из восьми отделов.

Для поддержания порядка и охраны водных путей и сооружений еще в июле 1918 г. была учреждена речная милиция, полугодом позже для аналогичных целей создана железнодорожная милиция. В мае 1920 г. НКВД принимает решение об учреждении промышленной милиции.

Совершенствовались и организационные формы милицейского аппарата, что наглядно иллюстрирует пример Москвы. В 1920 г. в городе было 6 районов. Вместо старых комиссариатов в них возникли отделения милиции — организационная форма, успешно прошедшая испытание временем и существующая до сих пор. Всего в то время в Москве насчитывалось 44 отделения. Аппарат отделения милиции разделялся на три части: строевую; административную и уголовно-следственную. При Управлении милиции города функционировал уголовный розыск[[8]](#footnote-8).

Таким образом, положение о рабоче-крестьянской милиции от 10 июня 1920 г. фактически подводило итоги строительства милиции за предшествующие годы, закрепляло сложившуюся структуру милиции, ее обязанности, компетенцию центрального аппарата и местных органов милиции.

**2.2. Формирование системы подготовки кадров: 1920-1930 годы**

С первых лет существования советской милиции большое внимание уделялось ее кадровому составу. Сложная, сопряженная с постоянной опасностью служба в милиции требовала от ее работников зрелости, жизненного опыта. Поэтому на службу в милицию принимались лица с «активными избирательными правами», признававшие Советскую власть (а начальники должны быть «преданы интересам рабочего класса и беднейшего крестьянства»), «вполне грамотные», достигшие 21 года.

Положение «О советской рабоче-крестьянской милиции» 1920 г., закрепило принцип добровольности поступления на службу в милицию только представителей трудящихся и вменяло в обязанность каждому поступившему прослужить в милиции не менее года. Срок обязательной службы, таким образом, был увеличен вдвое.

Больше внимание стало уделяться общеобразовательной и профессиональной подготовке, созданию курсов и школ. Еще в 1918 г. открылась Московская школа для командного состава милиции, позже перешедшая в ведение Главного управления милиции. Вскоре она начала функционировать как Всероссийская школа инструкторов милиции, рассчитанная на 600 слушателей. В том же году в Петрограде открыт рабоче-крестьянский университет, имевший несколько факультетов, в т.ч. милиции и уголовного розыска.

В августе 1919 года Главное управление предписало всем отделам управлений губисполкомов направить на учебу по пять ответственных работников милиции. Для Москвы, Петрограда и Киева норму командируемых определили в десять человек.

В конце 1918 года в Петрограде организовали школу Отдела наружной охраны Комиссариата внутренних дел. В апреле 1919 года Главное управление милиции сообщило об открытии курсов уголовного розыска.

Тем не менее, милицейские кадры 1920-х гг. по уровню своей профессиональной и общеобразовательной подготовки далеко не полностью соответствовали предъявляемым требованиям.

Целостная и единая система профессионального обучения работников милиции стала формироваться только в 1930-е годы. Важным событием явилось постановление СНК от 9 июля 1930 года «О состоянии и работе милиции и уголовного розыска». Этот правовой акт предусматривал ряд мероприятий по развитию системы профессиональной подготовки: открытие в Москве высшего учебного заведения, увеличение числа госбюджетных школ милиции и кoличества обучающихся в них, развитие системы заочного обучения.

Наркомат внутренних дел РСФСР 5 августа 1930 года издал специальный приказ «Об утверждении сетки учебных заведений». На основании этого нормативного документа началось формирование системы учебных заведений, призванной готовить кадры всех уровней и специализаций для НКВД. Так, Институт административного строительства в Москве на трех факультетах (административно-милицейский, научно-технической экспертизы и расследования, исправительно-трудовой) вел подготовку специалистов и руководителей практически для всех отраслей и служб органов внутренних дел. Высшие курсы усовершенствования административных работников и школы адмработника НКВД готовили начальников среднего звена органов милиции, мест заключения и принудительных работ; специальные отделения при Новочеркасской и Саратовской школах для подготовки нацменьшинств вели подготовку районных адмработников из нацменьшинств; курсы по переподготовке рядового состава милиции и работников мест заключения готовили городских и сельских участковых инспекторов, агентов уголовного розыска, регистраторов - дактилоскопистов[[9]](#footnote-9). Таким образом, специальная подготовка предусматривалась для сотрудников всех без исключения уровней милицейской деятельности.

С середины 1930-х гг. начался новый этап в обучении и воспитании милицейских кадров. В 1936 г. все школы старшего и среднего начальствующего состава были переведены на двухгодичное обучение.

Система подготовки кадров НКВД на протяжении 1930-х гг. постоянно расширялась. К моменту образования Управления учебных заведений НКВД существовала разветвленная сеть его учебных заведений. Для Главного управления милиции подготовкой кадров занимались Центральная школа в Москве, Ленинградская школа политработников, 21 двухгодичная межобластная школа, 7 школ с годичным сроком обучения, 6 школ служебного собаководства, 27 милицейских курсов[[10]](#footnote-10).

Одновременно с развитием сети специальных школ и училищ принимались меры по улучшению текущей служебной и боевой подготовки личного состава милиции.

Так, на протяжении 1930-х гг. профессиональная подготовка сотрудников милиции постепенно складывалась в систему, целью которой было формирование грамотного, всесторонне развитого специалиста. Эта система включала идеологическую, общетеоретическую, специальную, военно-оборонную, физическую подготовку. Воспитанием милицейских кадров занимался специальный аппарат. Он был упразднен в 1920-е годы и восстановлен в начале 1930-х гг. В Главном управлении милиции это был политотдел, в местных органах милиции – политинспекции. Вводилась система поощрения работников милиции, были учреждены нагрудный знак «Почетный работник рабоче-крестьянской милиции» и звание «Заслуженный работник НКВД».

Говоря о данном периоде истории милиции, нельзя не упомянуть о том, что в мае 1931 г. СНК СССР утвердил первое общесоюзное Положение о рабоче-крестьянской милиции, в котором содержались права и обязанности, которыми милиция наделялась в годы советской власти. К перечню вышеупомянутых функций добавились: обеспечение паспортного режима; приведение в исполнение приговоров судов о ссылке и высылке; сопровождение призывных компаний в армию и флот и другие. Вопросы кадровой политики также нашли в нем отражение.

**2.3. Деятельность милиции в годы Великой Отечественной войны**

Велик вклад милиции в победу СССР во Второй мировой войне. Еще задолго до трагической даты начала войны произошла перестройка работы всех органов государственной власти, включая и правоохранительные органы, на военный лад. 22 июня 1941 г. Президиум Верховного Совета СССР издал Указ «О военном положении». В районах, объявленных на военном положении, все функции органов государственной власти в области обороны, обеспечения общественного порядка и государственной безопасности были переданы военным советам фронтов, армий, военных округов, а там, где не было военных советов,— высшему командованию войсковых соединений.

Обязанности милиции значительно расширились. На нее возлагались задачи по борьбе с дезертирством, мародерством, с паникерами, распространителями всякого рода провокационных слухов и измышлений; очисте городов и оборонно-хозяйственных пунктов от преступных элементов; оказанию всемерной помощи транспортным органам НКВД по выявлению на транспорте вражеских агентов, провокаторов и т.п.; борьбе на железнодорожном и водном транспорте с хищениями эвакуируемых и военных грузов; разгрузке железнодорожного и водного транспорта от тех пассажиров, передвижение которых не вызывалось необходимостью; обеспечению организованной эвакуации населения, промышленных предприятий, различных хозяйственных грузов. Кроме того, органы милиции обеспечивали проведение в жизнь приказов и распоряжений военных властей, регламентировавших режим в местностях, объявленных на военном положении.

В пограничных районах органам милиции вместе с пограничниками и подразделениями Красной Армии пришлось вести бои с наступавшими фашистскими войсками. Милиция боролась с вражескими диверсантами, парашютистами, сигнальщиками-ракетчиками, которые во время налета гитлеровской авиации на города подавали световые сигналы, наводя самолеты противника на важные военные объекты.

Уголовный розыск вел борьбу с убийствами, грабежами, разбоями, мародерством, кражами из квартир эвакуируемых, осуществлял изъятие оружия у преступных элементов и дезертиров, оказывал помощь органам государственной безопасности в выявлении вражеской агентуры. Государственная автомобильная инспекция все усилия направила на проведение мобилизации автомобильного транспорта, тракторов, мотоциклов для нужд Армии.

Много усилий потребовалось от органов милиции по поддержанию общественного порядка в городах и районах сосредоточения эвакуируемых учреждений и населения. Для ведения учета лиц, эвакуированных в тыл страны, в составе паспортного отдела Главного управления милиции было образовано Центральное справочное бюро, при котором создан справочный стол для розыска детей, утративших связь с родителями. Детские справочные столы имелись в каждом управлении милиции республик, краев, областей и крупных городов.

Вместе с частями Красной Армии работники милиции принимали участие в боях при защите Москвы и Ленинграда, в обороне Одессы, Севастополя, Киева, Тулы, Новгорода, в Сталинградской битве. В годы войны многих работников милиции - мужчин, ушедших на фронт, заменили женщины. Так, по решениям Московского городского комитета партии в милицию было направлено 1300 женщин, служивших в государственных учреждениях и организациях. Если до войны в московской милиции работали 138 женщин, то в годы войны их насчитывалось около четырех тысяч. В Сталинграде женщины составляли 20% всего личного состава[[11]](#footnote-11).

Большую и напряженную работу подразделения милиции проводили в тылу, о чем, в частности, хорошо написано С.П. Шатиловым[[12]](#footnote-12).

За самоотверженность милиции в период Великой Отечественной войны были награждены не только отдельные ее работники, но и целые гарнизоны. В 1944 г. Ленинградская и Московская городская милиция были удостоены Ордена Красного Знамени.

В заключение следует отметить, что предвоенные годы и период Великой Отечественной войны нашли достаточно полное отражение в научной и мемуарной литературе[[13]](#footnote-13), что позволило нам избежать подробной характеристики данного периода истории милиции.

**2.4. Реформирование советской милиции в послевоенный период**

Послевоенные десятилетия истории советской милиции вплоть до событий, описанных нами в третьей главе, сопровождались дальнейшим организационно-правовым переустройством системы органов милиции, сопровождавшим весь период ее существования. Хронология послевоенных лет выглядит следующим образом.

В марте 1946 г. НКВД переименовывается в МВД. В 1949 г. милиция передается в подчинение Министерству государственной безопасности (МГБ), структура которого была представлена следующими управлениями: милицейской службы, уголовного розыска и борьбы с хищениями социалистической собственности.

В марте 1953 г. МВД и МГБ объединяются в единое министерство – МВД СССР. В апреле 1954 г. МГБ обособляется в самостоятельную структурную единицу – Комитет государственной безопасности.

В январе 1960 г. МВД СССР ликвидируется, в союзных республиках создаются министерства охраны общественного порядка (МООП). В 1968 г. МООП снова переименовываются в МВД, создается МВД СССР[[14]](#footnote-14).

19 ноября 1968 г. ЦК КПСС и Совет Министров СССР приняли постановление «О серьезных недостатках в деятельности милиции и мерах по дальнейшему ее укреплению», в соответствии с которым органы милиции были преобразованы в органы внутренних дел. Им вменялось в обязанность выполнять функции милиции, следствия, пожарной и вневедомственной охраны, а также инспекции исправительных работ. Главное управление милиции МВД СССР было ликвидировано, на его базе созданы самостоятельные управления МВД СССР – уголовного розыска, БХСС, Госавтоинспекции и т.д., отвечающие за «собственный участок» деятельности.

В 1969 г. в МВД СССР появляются управления (отделы) административной службы милиции. В течение последующих лет выделяются подразделения по руководству участковыми инспекторами, дежурная служба. В 1976 г. вместо подразделений административной службы создаются управления (отделы) охраны общественного порядка.

Реформирование системы органов милиции включало также создание и упразднение надзорно-профилактической службы, неоднократное переподчинение дежурных частей, подразделения дознания и экспертно-криминалистических подразделения и т.п.

Кроме организационно-функциональных изменений, постоянно менялся и административно-правовой статус милиции[[15]](#footnote-15).

Таким образом, период возникновения, становления и развития советской милиции, кроме бесспорных достижений этой структуры правоохранительных органов, сопровождался и организационно-функциональной нестабильностью, обусловленной, в том числе, идеологизацией и политизацией всех сторон жизни советского общества.

**3. Милиция в системе органов внутренних дел России**

В предыдущей главе речь шла о советской милиции, ее возникновении и становлении. Если же говорить о российской милиции, то время ее образования можно соотнести с периодом становления новой российской государственности.

В октябре 1989 г. после длительного перерыва в Российской Федерации было снова образовано республиканское Министерство внутренних дел. Как было указано выше, оно возглавляет систему органов внутренних дел, одним из основных структурных подразделений которой является милиция, осуществляющая охрану общественного порядка и борьбу с преступностью. Правовой основой ее деятельности является принятый 18 апреля 1991 г. закон РСФСР «О милиции»[[16]](#footnote-16). В нем были сформулированы основные задачи милиции, урегулирован ее правовой статус, определена организационная структура, гарантии правовой и социальной защиты сотрудников милиции. Позже был принят ряд изменений и дополнений к закону (Приложение 3).

Согласно ст. 1 вышеупомянутого закона, милиция – система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения.

Милиция входит в структуру как центрального аппарата Министерства внутренних дел России, так и большинства остальных органов внутренних дел. Вместе с тем, МВД РФ – это не только милиция. В структуру центрального аппарата МВД кроме Службы криминальной милиции и Службы милиции общественной безопасности входит целый ряд других подразделений (Приложение 2).

**3.1. Правовая основа и принципы деятельности милиции**

Согласно ст. 4 закона «О милиции», в своей деятельности милиция руководствуется Конституцией Российской Федерации, настоящим законом, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федераций, международными договорами Российской Федерации, конституциями, уставами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, изданными в пределах их полномочий.

Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ч. 1 ст. 15). В соответствии с этим конституционным положением милиции при осуществлении своих функций следует оценивать содержание закона или иного нормативного правового акта, регулирующего те или иные правоотношения, субъектом которых она является, и во всех необходимых случаях применять Конституцию РФ в качестве акта прямого действия.

Милиция применяет непосредственно Конституцию РФ, в частности:

- когда закрепленные нормой Конституции РФ положения, исходя из ее смысла, не требуют дополнительной регламентации и не содержат указания на возможность ее применения при условии принятия федерального закона, регулирующего права, свободы, обязанности человека и гражданина и другие положения;

- когда нормативный акт, действовавший на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции РФ, противоречит ей;

- когда федеральный закон, принятый после вступления в силу Конституции РФ, находится в противоречии с соответствующими положениями Конституции РФ;

- когда закон либо иной нормативный правовой акт, принятый субъектом Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, противоречит Конституции РФ, а федеральный закон, который должен регулировать рассматриваемые правоотношения, отсутствует.

В случаях, когда статья Конституции РФ является отсылочной, милиция в процессе реализации своих полномочий должна применять закон, регулирующий возникшие правоотношения.

В случае неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции РФ примененный или подлежащий применению в конкретной ситуации закон, милиция в лице ее сотрудника (руководителя учреждения) исходя из положений ч.4 ст.125 Конституции РФ вправе обратиться в Конституционный Суд РФ с запросом о конституционности этого закона.

Указы Президента РФ как главы государства подлежат применению милицией в целом и ее отдельно взятыми сотрудниками, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции РФ).

Обязательными для исполнения милицией признаются также некоторые ведомственные нормативные акты. Иногда вопросы, связанные с деятельностью милиции, могут быть урегулированы постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Если же положения закона отличаются от положений постановления Государственной Думы, то действует статья закона. Постановление Государственной Думы не является законом, и, следовательно, оно не может иметь перед законом преимущественного значения.

Закон «О милиции» (ст.3) определяет и основные принципы деятельности милиции. Первым назван принцип уважения прав и свобод человека и гражданина.

Согласно ст. 17 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. Основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Но осуществление этих прав и свобод не должно нарушать права и свободы других лиц.

В соответствии сост. 18 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение милицией законов и иных нормативных правовых актов, а также порядок осуществления и результаты ее деятельности.

Милиция обязана уважать права и свободы человека и гражданина и не вправе производить действия и принимать решения, унижающие его честь и достоинство, либо создавать опасность для жизни или здоровья человека. Иначе говоря, ее деятельность должна отвечать идеям гуманизма.

Какую бы деятельность ни 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 причинить физические страдания или унизить человеческое достоинство.

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 (необоснованного) законом насилия (принуждения).

Принцип законности – общеправовой конституционный принцип - требует от подразделений и сотрудников милиции осуществлять свои функции и реализовывать свои полномочия на основе строгого соблюдения Конституции РФ, Закона о милиции и других законов, регулирующих правовой статус и деятельность милиции.

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.

Деятельность милиции может быть гласной и негласной. Хотя одним из принципов названа гласность, в полной мере этот принцип может затрагивать только гласную часть деятельность милиции, ибо предание гласности сведений о лицах, внедренных в организованные преступные группы, о штатных негласных сотрудниках, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, а также о лицах, оказывающих им содействие на конфиденциальной основе, допускается только с их согласия в письменной форме и в случаях, предусмотренных федеральными законами[[17]](#footnote-17).

**3.2. Организационно-функциональная структура милиции**

Среди важнейших для развития милиции мероприятий правового и организационного характера принципиальное значение имело законодательное деление милиции на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (ст. 7 закона «О милиции»). Это самостоятельные структурные подразделения органа внутренних дел.

Учреждение криминальной милиции было обусловлено обострением криминальной ситуации в стране. При этом довольно часто использовалась практика воздействия местной финансовой и политической элиты на работу тех подразделений, которые занимались противодействием наиболее опасным преступным проявлениям, в том числе со стороны должностных лиц. Во избежание этого криминальная милиция была выведена из подчинения региональных и местных органов власти

Закон возложил на криминальную милицию решение следующих основных задач:

1. Выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия обязательно.

2. Организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ.

3. Оказание содействия милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Решение этих задач связано с реализацией трех основных функций криминальной милиции: противодействие преступности; розыскной функции; функции взаимодействия с иными милицейскими структурами.

Функция взаимодействия в части оказания содействия милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей осуществляется по ряду направлений: силы и средства криминальной милиции привлекаются к решению задач охраны правопорядка во время массовых мероприятий, в целях спасения людей при авариях, стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях.

Противодействие преступности ведется путем предупреждения, пресечения, выявления и раскрытия преступлений, по делам о которых предварительное следствие обязательно. К таким преступлениям относятся тяжкие и особо тяжкие преступления. Полномочия криминальной милиции предусмотрены в нормативных правовых актах и других документах.[[18]](#footnote-18)

Осуществление розыскной функции предполагает как непосредственный розыск лиц соответствующей категории, так и организацию такого розыска.

Помимо перечисленных выше задач, в компетенцию криминальной милиции входит принятие мер безопасности в отношении судей, работников правоохранительных органов; участие в контртеррористических операциях; осуществление контроля за оборотом наркотических средств; проведение экспертиз по уголовным делам и др. обязанности.

Состав криминальной милиции (рис. 1), порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определены постановлением Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. №925[[19]](#footnote-19) . Помимо указанных на схеме подразделений в организационную структуру криминальной милиции также входят Национальное центральное бюро Интерпола и его территориальные подразделения.

Ранее в состав криминальной милиции входил Государственный комитет по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ при МВД РФ (подразделения по противодействию незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ). В настоящее время он преобразован в самостоятельный федеральный орган исполнительной власти – Федеральную службу РФ по контролю за оборотом наркотиков.

Большая часть вышеперечисленных подразделений функционирует по принципу специализации в противодействии определенным видам преступлений. Так, подразделения уголовного розыска решают задачи по предотвращению и раскрытию убийств, изнасилований, краж, разбоев, грабежей, вымогательств, хищений огнестрельного оружия и других преступлений, связанных с посягательством на жизнь и здоровье, общественную безопасность и собственность.

Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями занимаются борьбой с преступлениями в сфере экономической деятельности с посягательствами на интересы государственной службы, службы в

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Подразделения по борьбе с экономическими преступлениями | |  | Уголовный  Розыск | |  | Подразделения по налоговым преступлениям | |
|  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| Подразделения по борьбе с организованной преступностью | |  | КРИМИНАЛЬНАЯ  МИЛИЦИЯ | |  | Подразделения собственной безопасности | |
|  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| Оперативно-поисковые подразделения | |  | Подразделения специальных технических мероприятий | |  | Отряды милиции специального назначения | |
|  |  |

Рис. 1. Организационная структура криминальной милиции коммерческих и иных организациях.

Подразделения по борьбе с организованной преступностью специализируются на пресечении деятельности преступных сообществ, предупреждение, выявление и раскрытие фактов бандитизма, похищения людей, вымогательств, захватов заложников и т.п.

Отдельные подразделения, входящие в состав криминальной милиции, решают так называемые общие задачи, связанные с противодействием преступности. Так, функции оперативно-поисковых подразделений и подразделений специальных технических мероприятий сводятся к добыванию сведений об оперативной обстановке, преступных группах, участниках преступной деятельности.

Подразделения собственной безопасности выявляют и пресекают преступления и иные правонарушения, совершаемые сотрудниками системы МВД РФ.

НЦБ Интерпола и его территориальные подразделения обеспечивают международный обмен информацией об уголовных преступлениях.

Система управления федеральной криминальной милицией показана в Приложении 4.

Таким образом, с созданием криминальной милиции был реализован принцип централизации организационно-правового строительства российской милиции.

Что же касается принципа муниципализации, то он претворяется в жизнь благодаря созданию милиции общественной безопасности – наиболее многочисленной службе в системе органов внутренних дел, ближе всех стоящей к населению, жителям городов и сельской местности.

В соответствии со ст. 9 закона РФ «О милиции» состав милиции общественной безопасности, порядок создания и ликвидации ее подразделений, а также численность, финансируемая за счет средств федерального бюджета, определяются Правительством Российской Федерации.

Согласно постановлению Правительства РФ от 7 декабря 2000 г. №926 «О подразделениях милиции общественной безопасности» в ее состав входят службы и подразделения (отделы и др.), представленные на рис. 2.

Правительство РФ группирует подразделения милиции общественной безопасности, финансируемые за счет средств федерального бюджета, следующим образом:

- дежурные части, подразделения дознания, изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых, подразделения лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью, подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых;

- подразделения ГИБДД, осуществляющие технический надзор;

- подразделения ГИБДД, осуществляющие розыск автомототранспортных средств и контроль за соблюдением установленных правил безопасности дорожного движения;

- подразделения ГИБДД по обеспечению безопасного и беспрепятственного проезда автомобилей специального назначения;

- отряды милиции особого назначения;

- подразделения патрульно-постовой службы и подразделения по делам несовершеннолетних;

- подразделения по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств.

Указом Президента РФ от 12.02.1993 г. «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» установлено, что финансирование милиции общественной безопасности и органов управления этой милицией осуществляется за счет средств республиканского бюджета РФ, республиканских бюджетов республик в составе РФ, краевых, областных бюджетов краев и областей, областного бюджета автономной области, окружных бюджетов автономных округов, городских бюджетов г. Москвы и С-Петербурга, а также за счет других средств местных бюджетов и средств, поступающих от предприятий, учреждений и организаций, объекты которых охраняются милицией по договорам.

Основными задачами милиции общественной безопасности являются:

- обеспечение личной безопасности граждан;

- охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности;

- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

- раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, и расследование преступлений в форме дознания;

- оказание в пределах ее компетенции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

Компетенционные полномочия сотрудников милиции общественной безопасности можно представить в виде 3 групп:

1. Полномочия в сфере оперативно-розыскной деятельности, вытекающие из возложенных на подразделения милиции общественной безопасности обязанностей, связанных с выявлением, предупреждением и раскрытием преступлений, отнесенных к их компетенции.

Фактически специализированных оперативных подразделений в милиции общественной безопасности нет. В соответствии с приказом МВД России, регламентирующим порядок осуществления оперативно-розыскной деятельности органами внутренний дел, подразделения милиции общественной безопасности (в частности, участковые уполномоченные милиции, сотрудники ОМОНа, сотрудники ряда подразделений ГИБДД, лицензионно-разрешительной работы, паспортно-визовой службы) наделяются ограниченным правом осуществления ОРД и проведения отдельных оперативно-розыскных мероприятий.

2. Полномочия уголовно-процессуального характера, связанные с наделением подразделений милиции общественной безопасности функциями органа дознания – формы предварительного расследования, осуществляемого дознавателем по уголовному делу, по которому производство предварительного следствия необязательно (ст. 5 УПК РФ)[[20]](#footnote-20).

В соответствии с ч.2 ст.40 нового УПК РФ на милицию общественной безопасности как орган дознания возлагается:

- дознание по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия необязательно, в порядке, установленном гл.32 кодекса;

- выполнение неотложных следственных действий по уголовным делам, по которым производство предварительного следствия обязательно – в порядке, установленном ст. 157 кодекса.

3. Полномочия в сфере административно-юрисдикционной деятельности, вытекающие из наделения подразделений милиции общественной безопасности правами в части применения мер административного принуждения и производства по делам об административных правонарушениях.

В ст. 23.3 КоАП Российской Федерации содержится перечень полномочий органов милиции и их должностных лиц в части рассмотрения дел об административных правонарушениях. В соответствии с ч. 1 ст. 23.3 органы внутренних дел (милиция) рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных рядом статей КоАП (Приложение 5).

**3.3. Деятельность милиции по обеспечению правопорядка и общественной безопасности на рубеже ХХ-ХIХ вв.**

На протяжении всей истории своего существования, включая и последнее десятилетие ХХ века, милиция оставалась одним из наиболее работоспособных звеньев системы исполнительной власти. Несмотря на ограниченность материальных возможностей, несоизмеримую со сложностью выполняемых задач заработную плату и иные проблемы органы внутренних дел обеспечивали решение возложенных на них правоохранительных задач.

Если оперировать данными, приведенными в решении коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации от 02.02.2001 г., то имело место снижение числа зарегистрированных преступлений. Сократилось число тяжких и особо тяжких преступлений, противодействие преступным проявлениям приобрело системный и скоординированный характер. Усилиями сотрудников милиции пресечена деятельность нескольких тысяч лидеров и участников организованных преступных групп. Это свидетельствует о том, что меры по обеспечению правопорядка и общественной безопасности, позволили российской милиции обеспечить контроль над оперативной обстановкой в стране.

Значительную роль в оздоровлении криминальной ситуации в отдельных регионах и России в целом сыграли оперативно-профилактические мероприятия – «Подросток», «Металл», «Допинг», «Мак», «Мигрант», «Бензин» и др. Особое внимание уделялось проведению комплексной операции «Вихрь-Антитеррор». В ходе ее предотвращено 184 террористических акта, задержано свыше 90 тыс. лиц, объявленных в розыск, и более 652 тыс. – подозреваемых в совершении преступлений, изъято свыше 47,5 тыс. единиц огнестрельного оружия[[21]](#footnote-21). Произошло оздоровление оперативной обстановки на улицах большинства городов и населенных пунктов. В организации индивидуально-профилактической работы с лицами, отбывшими уголовные наказания, наметились некоторые положительные тенденции.

Значительным был объем работы по обеспечению правопорядка на территории Чеченской республики, выполненный временными органами внутренних дел, мобильным отрядом МВД России в Чеченской республике, частями и соединениями внутренних войск, входящими в состав Объединенной группировки войск (сил). Было завершено формирование постоянных органов внутренних дел, комплектуемых сотрудниками из местного населения. Обеспечен надлежащий уровень безопасности на административной границе Чеченской республики, что позволило не допустить обострения оперативной обстановки, в том числе и на сопредельных территориях.

Некоторые положительные тенденции сохранились и в последующие годы, о чем можно судить по данным о состояние преступности в Российской Федерации, ежемесячно размещаемым на официальном сайте МВД[[22]](#footnote-22).

Различные аспекты деятельности милиции широко освещают не только общероссийские средства массовой информации (СМИ), но и собственные, принадлежащие МВД России.

Российская милиция, будучи производной российского общества, в целом, не смогла избежать таких негативных явлений как утрата моральных стимулов и нравственных ориентиров, социальная апатия, профессиональная инфантильность. Нередки случаи, когда обнаруживаются и наказываются по всей строгости закона те, кто запятнал звание сотрудника сил правопорядка. И все же в российской милиции несоизмеримо больше тех, кто с честью выполняет свой служебный долг. Только в 2002-2003 гг. за мужество и героизм указами Президента Российской Федерации около 16 тыс. сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск были удостоены государственных наград, 25 из них присвоено звание Героя России. Почетные звания Российской Федерации присвоены 258 работникам, приказами по МВД России поощрено почти 14 тыс. человек.

Говоря о работе российской милиции, нельзя не затронуть проблемы и трудности, присущие ей сегодня. На это, в частности, указывал в своем Обращении министр внутренних дел РФ генерал-полковник милиции Рашид Нургалиев[[23]](#footnote-23). Он отмечал, что в настоящее время перестраивается привычная система льгот и социального обеспечения. Отстает от современных требований материально-техническая база органов и войск. Служба в милиции пока еще не стала престижной, что, с одной стороны, приводит к значительной текучести кадров, размыванию профессионального ядра, с другой - к отсутствию необходимого конкурса и резерва на замещение вакантных должностей.

Далеко не всегда на службу приходят люди, достойные высокого звания защитника правопорядка и Отечества, некоторые из них обладают невысокой личной культурой, имеют слабый образовательный уровень.

Есть и такие, кто использует свою работу в органах внутренних дел в интересах противозаконного обогащения. Именно они, вступая в сомнительные связи с предпринимателями, а иногда и в сговор с правонарушителями, подрывают авторитет российской милиции.

В ряде органов внутренних дел районного и городского звена руководители не проявляют инициативы по созданию нормальных условий для работы в кабинетах, дежурных частях, на административных участках.

Отдельные сотрудники и руководители органов внутренних дел встали на путь укрытия преступлений от регистрации, необоснованных отказов гражданам в приеме заявлений о правонарушениях и волокиты в разрешении их обращений, либерально смотрят на многочисленные нарушения дисциплины и законности.

По этой причине работа по обеспечению правопорядка нередко подменяется тотальными проверками документов, назойливым администрированием мелкого и среднего бизнеса, использованием схем противоправного влияния на крупных предпринимателей.

В вышеупомянутом Обращении Р. Нургалиевым предлагаются конструктивные пути решения обозначенных проблем и преодоления трудностей объективного и субъективного характера, которые взяты на вооружение всеми подразделениями МВД.

**3.4. Образование, наука и международное сотрудничество**

Эффективное решение правоохранительных задач невозможно без высокопрофессионального кадрового корпуса, без научных рекомендаций и соответствующих разработок. Поэтому система МВД России представляет собой один из крупнейших научных и образовательных центров России.

По состоянию на конец 2002 г. в системе МВД Российской Федерации действует Всероссийский научно-исследовательский институт, лаборатории или филиалы которого представлены во всех федеральных округах. Всероссийский институт повышения квалификации работников МВД, 25 высших и 10 средних специальных учебных заведений, 118 учебных центров подготовки личного состава органов внутренних дел.

Высшие учебные заведения представлены Московским и Санкт-Петербургским университетами МВД России, четырьмя академиями: Московской академией управления, Волгоградской, Нижегородской, Омской академией МВД России. Каждый второй преподаватель вузов МВД имеет ученую степень и ученое звание; практически каждый пятый преподаватель ведущих учебных заведений имеет ученую степень доктора наук и ученое звание профессора. Ежегодно вузы МВД России выпускают более 30 тыс. специалистов.

Система подготовки профессиональных кадров в МВД РФ модернизируется и расширяется год от года, пополняясь разного рода образовательными инновациями. Так, в соответствии с приказом МВД России от 06.01.2000 г. №4 в 23 МВД-УВД субъектов Российской Федерации с 1 марта 2000 г. проводится эксперимент по совершенствованию системы отбора и специальной первоначальной подготовки сотрудников органов внутренних дел, впервые принимаемых на службу.

Особое внимание уделяется вопросам обучения сотрудников органов внутренних дел, направляемых для выполнения оперативно-служебных и служебно-боевых задач на Северном Кавказе. В соответствии с приказом МВД России от 31.05.1999 г. №398 «О создании курсов повышения квалификации сотрудников ОВД, направляемых в регион Северного Кавказа для выполнения служебно-боевых задач» с июля 1999 г. в учебном центре ГУВД Ставропольского края осуществляется подготовка сотрудников ОВД. В этих целях здесь создан не имеющий аналогов цикл оперативно-технической подготовки и осуществляется, в числе прочих, подготовка специалистов контрдиверсионного и антитеррористического профилей. Только в течение 2000 г. здесь было подготовлено 2883 сотрудника, включая две группы снайперов из числа сотрудников оперативно-начальствующего состава ОВД.

Расширяется международное сотрудничество с правоохранительными органами зарубежных стран, их учебными заведениями и научно-исследовательскими центрами, международными организациями, занимающимися проблемами организации борьбы с преступностью. МВД России имеет своих представителей во многих государствах – Болгарии, Израиле, Польше, США, Финляндии, ФРГ, Боснии и др. Год от года растет практика международных контактов в области подготовки кадров. Только в 2003 г. для сотрудников органов внутренних дел на базе образовательных учреждений МВД России с привлечением зарубежных инструкторов были организованы 40 семинаров и практических курсов, в которых приняли участие более 2,3 тыс. специалистов российских правоохранительных органов. За рубеж на учебу, стажировку и ознакомительную практику командировано 189 сотрудников практических подразделений, преподавателей, адъюнктов и слушателей образовательных учреждений МВД России. Своевременность этих мер очевидна, ибо, как верно заметил П. Кобец, «активное международное сотрудничество... призвано решить одно из главных противоречий, которое в настоящее время сводится к следующему: преступность становится с каждым годом ИНТЕРНАЦИОнальной, а средства борьбы с ней преимущественно остаются НАЦИОнальными»[[24]](#footnote-24).

Вузы системы МВД проводят большую научно-исследовательскую работу. За период 1995-2000 гг. число научных разработок, выполненных в вузах МВД России, возросло в 3 раза. Результаты значительной части выполненных разработок внедряются в практику оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. Так, внедрено в практику треть разработок, связанных с расследованием преступлений, более 14% разработок, посвященных уголовно-исполнительной системе, около 10% разработок, связанных с подготовкой кадров для ОВД и ВВ, организацией управления в службах, подразделениях органов внутренних дел и соединениях внутренних войск.

**4. Основные направления и показатели работы милиции на уровне муниципалитета (на примере УВД г. Уссурийска)**

В предыдущих главах речь шла о создании и становлении, организационной структуре, функциях и задачах советской и российской милиции. Однако, анализ конкретных направлений ее деятельности и соответствующих результатов целесообразнее проводить не на макро- и мезо- , а на микро-уровне – т.е. территориальном уровне муниципальной милиции. В нашем случае это УВД г. Уссурийска, сотрудником которого является автор настоящей дипломной работы. Именно этот уровень «ближе» к народу, и за анализом конкретных цифр кроется повседневная жизнь населения городского округа и деятельность его правоохранительных органов.

Рассмотрим два аспекта вопроса. Во-первых, какой была криминальная обстановка в городе в 2004 г., и, во-вторых, какие усилия предпринимала уссурийская милиция для ее оздоровления.

Уссурийск является третьим по величине городом Приморья, крупным промышленным узлом, центром важного сельскохозяйственного района. Он занимает узловое транспортное положение: через его территорию проходит крупнейшая в стране Транссибирская железнодорожная магистраль и автомобильная дорога федерального значения Владивосток - Хабаровск. Кроме того, Уссурийск является одним из ведущих центров приграничной торговли с КНР на Дальнем Востоке, поскольку непосредственно соседствует с китайской провинцией Хэйлунцзян.

Криминальная обстановка в г. Уссурийске развивается под влиянием ряда факторов, в первую очередь, социально-экономического характера. Среди них ведущую роль играют сохраняющиеся до настоящего времени последствия системного экономического кризиса, который поразил экономику и социальную сферу страны. Это инфляция, рост цен, низкий уровень жизни основной массы населения, резкая поляризация граждан по уровню доходов, растущая безработица, алкоголизм, безнадзорность и беспризорность детей, распад семей, а также явления экстремизма, и сепаратизма, стихийная миграция и иные негативные социальные явления, проявление которых предопределяет характер и масштабы преступности.

В г. Уссурийске она обусловлена следующими причинами:

- большой концентрацией лиц без определенного места жительства и отсутствием законодательной базы для принятия к ним мер;

- недостаточной воспитательной работой в школах и учебных заведениях, недостаточным вниманием к судьбам подростков;

- отсутствием сети специализированных детских убеждений, осуществляющих профилактику детской беспризорности и безнадзорности;

- неудовлетворительной организацией охраны собственности со стороны граждан, существующих и вновь открываемых предприятий;

- значительным поступлением в незаконный оборот оружия, боеприпасов, наркотических средств и сильнодействующих веществ;

- существенными недостатками в профилактической деятельности правоохранительных органов;

В соответствии с названными причинами подразделения УВД г. Уссурийска строят свою работу по их устранению. Приоритетными направлениями деятельности считаются следующие:

- повышение уровня оперативно-розыскной деятельности;

- выявление точек изготовления и сбыта алкогольной продукции, улучшение работы по профилактике пьянства и алкоголизма;

- профилактическая отработка административных участков города на предмет выявления криминального элемента;

- предупреждение правонарушений среди ранее судимых лиц;

- профилактические мероприятия по изъятию с улиц и других общественных мест лиц без определенного рода занятий и места жительства, а также несовершеннолетних и самовольно ушедших из дома;

- предотвращение краж автотранспортных средств, изъятие из незаконного оборота оружия, боеприпасов, наркотических веществ;

- снижение аварийности, предупреждение дорожно-транспортных происшествий.

- освещение вопросов профилактики преступлений, деятельности служб и подразделений УВД г. Уссурийска в СМИ, направленные на формирование положительного общественного мнения.

На протяжении последних пяти лет в г. Уссурийске сохраняется достаточно сложная криминогенная ситуация, что выражается в заметном росте преступности (рис. 3). Особенно это характерно для преступных посягательств, в которых продолжают преобладать тяжкие и особо тяжкие преступления, составившие по итогам 2004 года треть всех зарегистрированных посягательств[[25]](#footnote-25). Высокий уровень насильственной преступности, в том числе ее наиболее опасной разновидности - тяжких преступлений против личности: убийств, нанесения тяжкого вреда здоровью,



Рис. 3. Динамика преступности в г. Уссурийске в 1995-2004 гг.

изнасилований, является одной из основных тенденций современной преступности вообще.

Более половины всех зарегистрированных преступлений составляют хищения чужого имущества, совершенные в различной форме. Значительную долю в структуре преступности составляли кражи. Каждая четвертая кража, совершенная в 2004 году, была квартирной.

К специфическим условиям, которые способствуют совершению краж, аналитики Уссурийского УВД относят, прежде всего, недостатки в хозяйственной и организационно-управленческой деятельности жилищно-коммунальных служб (слабая освещенность улиц, домов и подъездов, отсутствие возможностей быстрого вызова работников милиции), недостаточную защищенность жилищ и хранилищ от проникновения в них преступников (слабая укрепленностъ дверей (ворот) и дверных коробок, несложность конструкций замков, отсутствие надежных систем сигнализации). В тоже время в течение последних шести лет в г. Уссурийске не зарегистрировано ни одной кражи из квартир, состоящих под охраной ОВО при УВД г. Уссурийска, правда, доля охраняемых квартир составляет 3 % от общего количества квартир в городе.

Корыстная составляющая определяла и определяет состояние не только имущественной преступности, но в значительной степени и мотивацию преступности в целом. Реформирование российской экономики проводилось и проводится без адекватного механизма защиты государства и добросовестного предпринимательства от преступных посягательств, что также оказывает определяющее влияние на мотивацию преступности. Утрата государством большинства рычагов управления экономикой в сочетании с несовершенством законодательной базы для работы в новых экономических условиях не создали предпосылок для снижения количества преступлений, выявленных в сфере экономики, при этом практически треть зарегистрированных в сфере экономики преступных деяний - присвоение вверенного имущества (рис. 4). Количество регистрируемых преступлений в сфере экономики лишь отчасти отражает масштабы усиления криминализации финансово-хозяйственного комплекса, поскольку правонарушения в этой сфере отличаются исключительно высокой степенью латентности.



Рис. 4. Динамика преступлений экономической направленности в г. Уссурийске

По-прежнему остро стоит вопрос борьбы с незаконным оборотом наркотиков. За период 2000 - 2002 гг. заметно расширился спрос на наркотики. К их употреблению в г. Уссурийске приобщились сотни людей, прежде всего, из числа молодежи. Этот процесс вызвал возрастание нелегального оборота наркотических и сильнодействующих средств.

Отражением этой тенденции стало существенное увеличение количества выявляемых преступлений, связанных с наркотиками. В связи с чем, сотрудниками Уссурийского УВД активно осуществлялись мероприятия по выявлению фактов незаконного изготовления, приобретения, хранения, перевозки наркотических средств и сильнодействующих веществ с целью сбыта и собственно сбыта.

Начиная с 2000 г. в г. Уссурийске наметилась тенденция к сокращению уличной преступности. В тоже время снижается и удельный вес преступлений, совершенных в общественных местах. В 2004 г., впервые за 5 лет, удельный вес преступности в общественных местах в среднем по Приморскому краю превысил аналогичный показатель по г. Уссурийску, что, безусловно, в первую очередь, отражает качественную работу подразделений милиции общественной безопасности города. В целом же, оперативная обстановка в общественных местах и на улицах города продолжает оставаться напряженной. Здесь совершается каждое пятое разбойное нападение, каждый третий грабеж, каждая десятая кража автомототранспорта.

При анализе криминальной ситуации следует иметь в виду, что ее обострение обусловлено дальнейшим «выбросом» из сферы общественного производства большого числа лиц трудоспособного возраста, слабость, а порой и полное отсутствие, социальной защищенности значительной части населения и, как следствие, возрастание доли неимущих элементов с потенциально высокой степенью готовности к противоправному образу жизни.

В связи с этим не потеряли своей актуальности проблемы детской безнадзорности, криминализации подростковой среды, алкоголизации населения. В подростковой среде все отчетливее обозначается тенденция к обогащению любым, в том числе преступным путем. На долю несовершеннолетних в течение 2004 г. приходилось практически каждое десятое из числа оконченных преступлений.

Не произошло ослабления влияния рецидивистов на криминальную обстановку в городе. Отсутствие надежных социальных гарантий для лиц с криминальным прошлым, практическая невозможность их трудового и бытового устройства осложняют процесс ресоциализации освобождающихся из мест лишения свободы, способствуют ускорению процесса консолидации уголовного мира, возрождению его традиционных структур, росту профессионального мастерства преступников. Лицами, ранее нарушавшими уголовный закон, в 2004 г. совершено практически каждое четвертое преступление.

Теперь выясним, каким образом реагировала уссурийская милиция на создавшуюся в городе оперативную обстановку.

В дело ее оздоровления внесли свою лепту все подразделения УВД. Их участие в раскрытии преступлений показано на рис. 5.



Рис. 5. Участие подразделений УВД г. Уссурийска в раскрытии преступлений

Наибольшее число раскрытых преступлений (786, или более трети) числится за отделом уголовного розыска УВД г. Уссурийска. При этом удельный вес преступлений, раскрытых по оперативным данным составил 76%.

Второе место по количеству раскрытых преступлений принадлежит участковым уполномоченным милиции. В 2004 г. ими было раскрыто 417 преступлений.

С участием нарядов БППС в течение 2004 года было раскрыто 227 преступлений (у этого подразделения третье место), за совершение преступлений задержано 337 преступников. С учетом анализа преступлений, совершаемых на улицах и в общественных местах, патрульно-постовые наряды батальона ППС выставлялись в наиболее криминогенные места, в соответствие с утвержденной дислокацией.

Динамика общей раскрываемости преступлений отражена на рис. 6, где видно, что в 2004 г. она составила 42,8 %, что почти на 10% ниже, чем в 2003 г. В то же время повысилась раскрываемость умышленных убийств, квартирных краж, мошенничеств, должностных преступлений. А понизилась раскрываемость тяжких и особо тяжких преступлений.

В профилактических целях достаточно активно применялось административное законодательство. Повышена эффективность профилактической работы по выявлению нарушений правил дорожного движения.



Рис. 6. Общая раскрываемость преступлений в г. Уссурийске (%)

УВД г. Уссурийска по-прежнему уделяет внимание вопросам профессиональной подготовки и самоподготовки личного состава, в том числе по действиям в чрезвычайных обстоятельствах. Были проведены ТСУ с привлечением личного состава ОВД Уссурийской оперативной зоны по пресечению захвата важных объектов, КШУ по ликвидации бандформирований, КШУ по пресечению захвата важных объектов и массовых беспорядков в населенном пункте, тренировки личного состава УВД г. Уссурийска по розыску и задержанию вооруженных и иных особо опасных преступников, освобождению заложников.

В течение 2004 года подразделениями УВД г. Уссурийска был проведен ряд организационных и практических мероприятий, направленных на активизацию работы по формированию положительного общественного мнения посредством использования возможностей средств массовой информации. Одним из основных критериев оценки деятельности органов внутренних дел является мнение населения о деятельности милиции. У 33 % опрошенных оно складывалось под воздействием теле-, радиопередач и публикаций в прессе. В соответствии с утвержденными графиками выступлений руководителей служб и подразделений, в газетах «Новая», «Коммунар», «Уссурийские новости», «Приморский экспресс» было опубликовано 315 материалов о деятельности городского управления, на радио прошли в эфире 527 выступлений сотрудников, совместно с телекомпаниями «Телемикс» и «Уссурийск» подготовлены 156 телепередач о работе управления (в 2003 г. - 135). С представителями городских СМИ была организована пресс-конференция, 48 «прямых эфиров» на радио, проведено 38 конкурсов и викторин.

Таким образом, в УВД г. Уссурийска ведется большая работа по созданию положительного общественного мнения о его деятельности, что позволяет позитивно влиять на мнение населения, способствует привлечению граждан к участию в борьбе с преступностью, предупреждению правонарушений. Результатом этой работы является тот факт, что в 1997 году по данным опроса положительно деятельность УВД г. Уссурийска оценивали лишь 17 % граждан, по данным последнего опроса общественного мнения уже каждый второй житель города деятельность УВД г. Уссурийска оценивает удовлетворительно.

Вместе с тем в деятельности подразделений УВД г. Уссурийска имеется и ряд недостатков:

- недостаточная эффективность профилактической работы с лицами, ранее совершавшими преступления, в том числе несовершеннолетними;

- низкий уровень взаимодействия следователей, дознавателей и сотрудников ОУР на всех этапах расследования уголовных дел, отсутствие должного обмена информацией по преступлениям имущественного характера;

- недостаточно высокий уровень аналитической работы в службах и подразделениях по видам преступлений;

- низкий уровень осведомленности оперативного состава о лицах, совершающих преступления, в том числе несовершеннолетних;

- отсутствие должного качества оперативной работы.

В целях устранения имеющихся недостатков, а также решения наиболее важных проблем борьбы с преступностью целесообразными могут оказаться следующие меры:

- повышение эффективности профилактической работы для предотвращения квартирных краж, краж и угонов автотранспорта с максимальным использованием возможностей СМИ;

- дальнейшее изучение вопроса о создании в наиболее криминогенных районах города стационарных постов милиции;

- улучшение качества взаимодействия подразделений при раскрытии и расследовании преступлений, их профилактике;

- активизация работы по организации охраны общественного порядка с мобилизацией возможностей системы патрульных участков.

**Заключение**

Завершая разноаспектную характеристику самого мобильного и многочисленного структурного подразделения правоохранительных органов России – милиции, ее структуры, задач, принципов и направлений деятельности, истории возникновения, развития и неоднократных реорганизаций, можно сделать следующие важные выводы.

1. Современный свой вид российская милиция приобрела далеко не сразу, хотя дату ее образования принято соотносить со временем возникновения Советского государства. В период с Февральской до Октябрьской революций 1917 г. функции охраны общественного порядка были возложены на милицию Временного правительства, при этом большевики делали все возможное, чтобы превратить ее в резерв революционных сил. Датой образования советской милиции считается 10 ноября 1917 г., когда НКВД издал постановление «О рабочей милиции». Оно не предусматривало каких-либо конкретных организационных форм милицейского аппарата, кроме того отсутствовал штат постоянных профессиональных работников. Эти недостатки были устранены после вступления в силу Положения ВЦИК и СНК РСФСР «О советской рабоче-крестьянской милиции» от 10 июня 1920 г.

2. В трудные для нашей страны годы гражданской и Великой отечественной войны многие сотрудники милиции героически сражались на фронтах. Те же, кто не был призван в армию, работал за себя и за товарищей, ушедших на фронт. В годы лихолетья многократно возросли задачи милиции. Ей надлежало бороться с дезертирством и мародерством; пресекать факты паникерства и саботажа; выявлять провокаторов; бороться с хищениями на транспорте; находить и обезвреживать убийц, грабителей, лиц, занимающихся разбоями, кражами из квартир, хозяева которых находились в эвакуации; заниматься розыском лиц, пропавших без вести и выполнять огромные объемы другой работы. В подавляющем большинстве случаев сотрудники милиции успешно с ней справлялись.

3. С первых лет существования милиции большое внимание уделялось обучению и воспитанию ее кадров. Первые учреждения (курсы, школы), где осуществлялась общеобразовательная и профессиональная подготовка руководящего и рядового состава, возникли в Москве и Петрограде еще в 1918 г. Со временем система образовательных учреждений МВД расширялась и совершенствовалась. Сегодня ее география охватывает все регионы России. Подготовка специалистов обеспечивается высококвалифицированным профессорско-преподавательским составом. Все вузы системы МВД ведут большую научно-исследовательскую работу, результаты научных разработок внедряются в практику оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел и внутренних войск. В конце прошлого столетия многие милицейские вузы испытали реорганизацию, выразившуюся в смене названий, структуры учебных учреждений, появлении новых специальностей и совершенствовании образовательных программ.

4. Процесс реорганизации коснулся и самой милиции, и ее министерства. Он завершился принятием в 1991 г. Закона РСФСР «О милиции», который определил законодательную основу, правовой статус, основные задачи, права и обязанности милиции. Изменилась и структура МВД, теперь она включала Центральный аппарат, службы криминальной милиции и милиции общественной безопасности и целый ряд других подразделений. Функции криминальной милиции сводились к противодействию преступности, розыску и взаимодействию с другими милицейскими структурами. При этом криминальная милиция была выведена из подчинения региональных и местных органов власти. Милиции общественной безопасности было предписано решать задачи по обеспечению личной безопасности граждан; охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности; предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений. Она создавалась как самая многочисленная служба в системе органов внутренних дел, более тесно контактирующая с городским и сельским населением страны.

5. В целом, милиция обеспечивает решение возложенных на нее правоохранительных задач. Это выражается в сокращении количества тяжких и особо тяжких преступлений; противодействии преступным проявлениям на всех территориальных и иерархических уровнях; пресечении деятельности преступных групп; осуществлении специальных оперативно-профилактических мероприятий и многом другом. По большому счету милиции удается держать под контролем оперативную обстановку в стране.

6. В своей деятельности Министерство внутренних дел не последнее внимание уделяет развитию международных контактов, обмену опытом с зарубежными коллегами и организациями, занимающимися проблемами борьбы с преступностью. Регулярно организуются семинары, конференции, курсы с привлечением иностранных специалистов. В ряде государств работают представители МВД. Ежегодно на практику, стажировки и зарубежные служебные командировки отправляются сотни его сотрудников.

7. Все вышесказанное характеризует российскую милицию в целом. Однако вполне объяснимого интереса заслуживает муниципальная милиция – конкретное территориальное подразделение, с работой которого ежедневно сталкиваются жители того или иного населенного пункта. Этот вопрос был рассмотрен применительно к УВД г. Уссурийска Приморского края. Анализ пятилетних результатов его деятельности показал, что все существующие в управлении подразделения и отделы служат одному общему делу – обеспечению правопорядка и охраны интересов граждан на вверенной ей территории, в целом успешно справляясь с возложенными задачами. Хотя и имеется ряд недостатков в работе подразделений УВД, основные показатели работы уссурийской милиции вписываются в общую картину краевой и российской статистики, отражающей деятельность правоохранительных органов.

**Список литературы**

Нормативные акты

1. Конституция Российской Федерации (с изм. от 10.02.1996 г). – СПб, 2000.

2. Федеральный закон РФ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20.04.1995 //СЗ РФ. - 1995.- №7.

3. Федеральный закон РФ «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12.08.1995 //СЗ РФ. – 1995. - №33.

4. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995 //СЗ РФ. – 1995. - №35.

5. Федеральный закон РФ «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» от 18.12.2001 г. //СЗ РФ . – 2001. - №52.

6. Федеральный закон РФ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 //Российская газета. - 2001. - 31 дек.

7. Закон РФ «О милиции» от 18.04.1991 г. //Ведомости Съезда народных депутатов и ВС РСФСР. – 1991. - №16.

8. Указ Президента РФ «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» от 12.02.1993 //САПП РФ- 1993ю - №7.

9. Постановление Правительства РФ «О подразделениях криминальной милиции» от 07.12.2000 г. (с изм. от 26.07.2001 г.).

10. Приказ МВД РФ «Об утверждении нормативных актов о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» от 11.08.1998 г. №490.

Научная литература

11. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. - СПб: Юрид. Центр ПРЕСС, 2003. – 499 с.

12. Биленко С.В. Из истории советской милиции в годы Великой Отечественной войны. – М., 1967. – 198 с.

13. Большой юридический словарь. – М.: Инфра, 1997. – 736 с.

14. Борисов А.Н. Полномочия милиции, переданные от федеральных органов налоговой полиции //Право и экономика. – 2003. - №10. – С.35-40.

15. Братко А.Г. Правоохранительная система. Вопросы теории. – М., 1991. – 216 с.

16. Верховец Н. О развитии информационно-вычислительной системы МВД России // Профессионал. – 2003. - №3. – С. 12-15.

17. Власов А.А. Формирование системы образования милиции в 30-е годы //История государства и права. – 2002. - №1. – С. 61-62.

18. Гирько С. Внедрение научной продукции в деятельность органов внутренних дел //Профессионал. – 2005. - №1. – С. 9-12.

19. Готовцев А.В. Принципы взаимодействия милиции и внутренних войск в охране общественного порядка и обеспечении безопасности //Российский следователь. – 2004. - №1. – С. 35-38.

20. Журавлев М.И., Коваль И.Я. Очерки об участии органов НКВД и милиции Москвы и Московской области в битве за столицу. – М., 1975. – 302 с.

21. Законы России о суде, прокуратуре, милиции, частной детективной и охранной деятельности. – Воронеж: изд-во Воронежского университета, 1993. – 241 с.

22. Иванов М.Н., Петрова Ф.Н. Правовое регулирование деятельности советской милиции в 1930-е годы //Следователь. – 2002. - №7. – С. 54-57.

23. История советского государства и права. Книга 1. Становление Советского государства и права (1917-1920 гг.) /Отв. ред. А.П. Косицын. – М.: Наука, 1968. – 417 с.

24. История советской милиции /Под ред. Р.С. Мулукаева. - Т. 2. М., 1977. – 331 с.

25. Кобец П. Международное сотрудничество МВД РФ в борьбе с преступностью иностранцев и лиц без гражданства //Профессионал. - №5- 2004. – С. 35-37.

26. Коваленко А. Академия управления МВД России: вчера, сегодня, завтра //Профессионал. – 2004. - №5. – С. 4-8.

27. Колонтаевский Ф.Е. Организация и совершенствование деятельности милиции общественной безопасности. – М., 1995. – 288 с.

28. Комлев В. МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации //Профессионал. – 2003. - №1. – С. 3-7.

29. Косицын А.П., Мулукаев Р.С. и др. Советская милиция: история и современность. 1917-1987. – М.: Юридическая литература, 1987. – 336 с.

30. Макеев А.А. Формирование системы профессиональной подготовки кадров милиции в 1930-е гг., обеспеченности кадровой политики в регионах (историко-правовой аспект) //Юридическая мысль. – 2002. - №3(9). – С. 9-21.

31. Маюров Н.П. Понятие и основные признаки дисциплинарного отношения в органах милиции //История государства и права. – 2004. - №2. – С. 20-24.

32. Милованова Л.В. Создание милиции в России в 1917 г.: результаты и уроки //История государства и права. – 2003. -№2. – С. 44-46.

33. Моя милиция: фотоальбом. – М: Планета, 1976. – 145 с.

34. Мышкин В. Приоритеты муниципальной милиции – ведомственного или местного самоуправления?//Законность. – 2000. - №4. – С. 30.

35. Нургалиев Р. Обращение министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России //Милиция. – 2005. - №10. – С. 3-5.

36. Органы и войска МВД России: Краткий исторический опыт /Под ред. А.С. Прудникова. - М., 1996. – 256 с.

37. Прокопенко В.Н. Сущность и значение института участковых уполномоченных милиции в современных условиях //Российский следователь. – 2002. - №9. – С. 30-36.

38. Рыжаков А.П. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». – М.: Норма, 2005. – 463 с.

39. Сальников В.П., Степашин С.В., Янгол Н.Г. Органы внутренних дел Северо-Запада в годы Великой Отечественной войны. - СПб, 1999. – 374 с.

40. Савостин А.А. Правовые и организационные основы деятельности муниципальных органов охраны общественного порядка. – М., 1997. – 299 с.

41. Самощенко И.С. О формах осуществления функций государства //Советское государство и право. – 1956. - №3. – С. 88-91.

42. Седунов А.В., Иванов К.Д. Российская полиция во второй половине ХIХ - начале ХХ в.: сфера компетенции, отношение к службе, реформирование //История государства и права. – 2005. - №3. – С. 41-43.

43. Советский энциклопедический словарь. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – 1234 с.

44. Тарасов А. Правоохранительная деятельность: ее понятие и сущность //Российский следователь. – 2002. - №4. – С. 34-38.

45. Хабибулин А.Г. Проблема получения профессионального высшего образования в учебных заведениях МВД России в условиях реформирования МВД //Право и образование. – 2004. - №4. – С. 98-104.

46. Шатилов С.П. Деятельность милиции районов тыла по обеспечению исполнения конституционных обязанностей гражданами СССР в годы Великой Отечественной войны //История государства и права. – 2005. - №3. – С. 44-45

47. Шнитенков А. Внештатный сотрудник милиции – должностное лицо //Уголовное право. – 2003. - №3. – С. 74-75.

48. http: //www. mvd.ru

Материалы юридической практики

49. Комплексный анализ оперативной обстановки в г. Уссурийске за 2004 год . – Уссурийск: УВД, 2005. – 20 с.

50. Сравнительные сведения о преступлениях, совершенных в общественных местах нарастающим итогом за 12 мес. 2004 г. в сравнении с прошлым годом. – Владивосток: Штаб УВД Приморского края, 2005.

**Список сокращений**

БЭП – отдел борьбы с экономическими преступлениями

ГИБДД – государственная инспекция безопасности дорожного движения

КоАП РФ – Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

МВД – министерство внутренних дел

МГБ - министерство государственной безопасности

МООП - министерства охраны общественного порядка (МООП).

МОБ – милиция общественной безопасности

НКВД - Народный комиссариат внутренних дел

НКЮ Народный комиссариат юстиции

ОВО - отдел вневедомственной охраны

ОД отдел дознания

ОМОН – отряд милиции особого назначения

ОРД – оперативно-розыскная деятельность

ОРЧ-7 оперативно-розыскная часть

ОУР отдел уголовного розыска

ПВС паспортно-визовая служба

ПДН - инспекция по делам несовершеннолетних

ППС - патрульно-постовая служба

СНК - Совет Народных Комиссаров

СО - следственный отдел

УУМ - участковые уполномоченные милиции

УПК РФ – уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

1. СЗ РФ. – 1996. - №17. – Ст. 1958 [↑](#footnote-ref-1)
2. СЭС. – М.: Советская энциклопедия, 1989. – С. 1062. [↑](#footnote-ref-2)
3. Большой юридический словарь. – М.: Инфра, 1997. – С. 526. [↑](#footnote-ref-3)
4. Самощенко И.С. О формах осуществления функций государства //Советское государство и право. – 1956. - №3. – С. 89. [↑](#footnote-ref-4)
5. Тарасов А. Правоохранительная деятельность: ее понятие и сущность //Российский следователь. – 2002. - №4. – С. 34. [↑](#footnote-ref-5)
6. Косицын А.П., Мулукаев Р.С. и др. Советская милиция: история и современность. 1917-1987. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 43. [↑](#footnote-ref-6)
7. Милованова Л.В.Создание милиции в России в 1917 г.: результаты и уроки //История государства и права. – 2003. -№2. – С. 44. [↑](#footnote-ref-7)
8. История советского государства и права. Книга 1. Становление Советского государства и права (1917-1920 гг.) /Отв. ред. А.П. Косицын. – М.: Наука, 1968. – С. 117. [↑](#footnote-ref-8)
9. Власов А.А. Формирование системы образования милиции в 30-е годы //История государства и права. – 2002. - №1. – С.61. [↑](#footnote-ref-9)
10. Макеев А.А. Формирование системы профессиональной подготовки кадров милиции в 1930-е гг., обеспеченности кадровой политики в регионах (историко-правовой аспект) //Юридическая мысль. – 2002. - №3(9). – С. 17. [↑](#footnote-ref-10)
11. Косицын А.П., Мулукаев Р.С. и др. Советская милиция: история и современность. 1917-1987. – М.: Юридическая литература, 1987. – С. 233. [↑](#footnote-ref-11)
12. Шатилов С.П. Деятельность милиции районов тыла по обеспечению исполнения конституционных обязанностей гражданами СССР в годы Великой Отечественной войны //История государства и права. – 2005. - №3. – С. 44. [↑](#footnote-ref-12)
13. Помимо цитируемых выше источников можно также обратиться к: Органы и войска МВД России: Краткий исторический опыт /Под ред. А.С. Прудникова. - М., 1996. – 256 с.; История советской милиции. /Под ред. Р.С. Мулукаева. - Т. 2. М., 1977. – 331 с.; Биленко С.В. Из истории советской милиции в годы Великой Отечественной войны. - М., 1967. – 198 с. и др. [↑](#footnote-ref-13)
14. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. СПб: Юрид. Центр ПРЕСС, 2003. – С.233. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же. С. 234. [↑](#footnote-ref-15)
16. Закон Российской Федерации от 18.04.1991 г. «О милиции» //Ведомости Съезда народных депутатов и ВС РСФСР. – 1991. - №16. – С.503. [↑](#footnote-ref-16)
17. Рыжаков А.П. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». – М.: Норма, 2005. – С.22. [↑](#footnote-ref-17)
18. Например, ФЗ РФ от 12.08.1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности; «Об утверждении нормативных актов о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений»: Приказ МВД РФ от 11.08.1998 г. №490. [↑](#footnote-ref-18)
19. Постановление Правительства РФ от 07.12.2000 г. «О подразделениях криминальной милиции» (с изм. от 26.07.2001 г.). [↑](#footnote-ref-19)
20. ФЗ РФ от 18.12.2001 г. «О введении в действие Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» //СЗ РФ . – 2001. - №52. – Ст. 4924. [↑](#footnote-ref-20)
21. Аврутин Ю.Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. - СПб: Юрид. Центр ПРЕСС, 2003. - С. 319. [↑](#footnote-ref-21)
22. http: //www. mvd.ru [↑](#footnote-ref-22)
23. Обращение министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России //Милиция. - №10. – 2005. – С.3. [↑](#footnote-ref-23)
24. Кобец П. Международное сотрудничество МВД РФ в борьбе с преступностью иностранцев и лиц без гражданства //Профессионал. – 2004. - №5. – С. 35. [↑](#footnote-ref-24)
25. Здесь и далее приводятся данные штаба УВД г. Уссурийска Приморского края [↑](#footnote-ref-25)