**МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

Кафедра административного права и информатики

Реферат

###### **по учебной дисциплине** **«Административная деятельность ОВД»**

**На тему**: **«Основные направления укрепления законности в административной деятельности ОВД»**

Москва, 2008г.

**План**

1. Понятие законности в административной деятельности милиции
2. Способы обеспечения законности в административной деятельности милиции

**1. Понятие законности в административной деятельности милиции**

Законность — важнейший принцип деятельности милиции. Этот принцип выражается как в правоохранительном характере самой деятельности милиции, так и в том, что эта деятельность осуществляется на основе строгого и неуклонного соблюдения законов и подзаконных нормативных актов.

Обеспечивая безопасность граждан, охрану общественного порядка и общественную безопасность, осуществляя надзор за соблюдением гражданами и должностными лицами правил общественного порядка и общественной безопасности, предупреждая и пресекая правонарушения и привлекая виновных к ответственности за совершение противоправных действий, милиция тем самым укрепляет законность и правопорядок.

Вместе с тем решительно пресекая преступления и административные правонарушения, милиция должна действовать строго в соответствии с законом и подзаконными актами в пределах своей компетенции и в установленном законодательством порядке.

Соблюдение законности в деятельности милиции особенно важно, так как на нее возложена обязанность предупреждать и пресекать правонарушения. Милиция призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. Милиция наделена широкими правами по применению мер принуждения. В связи с этим совершенно недопустимо какое-либо нарушение законности, ибо это означает нарушение конституционных принципов неприкосновенности личности, жилища, тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, свободы передвижения на территории Российской Федерации и др.

Кроме того, неправомерные действия сотрудников милиции подрывают их авторитет, по отдельным нарушениям законности граждане могут неправильно оценивать деятельность милиции в целом.

Милиции запрещается прибегать к обращению, унижающему достоинство человека. Всякое ограничение граждан в их правах и свободах милицией допустимо лишь на основаниях и в порядке прямо предусмотренных законом. Сотрудник милиции во всех случаях ограничения прав и свобод гражданина обязан разъяснить ему основание и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим его права и обязанности.

Принципы и требования законности. Важное значение для уяснения сущности законности в административной деятельности милиции имеет вопрос о принципах и требованиях законности. Принципы законности — это основные идеи, положения, выражающие содержание законности, а требования — то, чего требует законность, т.е. правовые предписания, соблюдение и исполнение которых в процессе административной деятельности делает поведение (действие) сотрудника милиции законным.

К принципам законности относятся: верховенство закона, единство законности, недопустимость противопоставления законности и целесообразности, реальность законности.

Верховенство закона заключается в главенстве закона в системе нормативных правовых актов, в том, что нормотворческая и правореализационная деятельность милиции осуществляется в соответствии с законами.

Законность должна основываться прежде всего на законодательных актах как основных источниках права. Все важные вопросы в обществе, государстве, а в особенности вопросы охраны общественного порядка и обеспечения прав и свобод граждан от противоправных посягательств должны наиболее полно регулироваться законодательством. Сфера действия «инструктивного права» должна быть сведена к минимуму. Акты толкования норм права, устанавливающие способы наиболее точной и полной реализации законов, не противоречат требованиям верховенства закона.

Под единством законности понимается единая направленность правотворчества и правореализации на всей территории действия соответствующего нормативного правового акта. Понимание и реализация нормативных актов должны быть одинаковыми на всей территории, на которую распространяется действие этих актов. Вместе с тем применение законов должно осуществляться с учетом специфики территориальных различий и особенностей складывающихся условий обеспечения правопорядка. Это отнюдь не разрушает принцип единства законности. Гибкость в реализации законов позволяет эффективнее достигать щелей, содержащихся в этих законах.

Недопустимость противопоставления законности и целесообразности означает возможность выбора в рамках закона наиболее оптимальных, отвечающих целям и задачам административной деятельности милиции по обеспечению правопорядка вариантов осуществления правореализующей деятельности. Целесообразность означает, что при реализации нормы важно максимально учитывать конкретную обстановку, время, место и условия, своеобразие создавшегося положения и т.п. Соотношение между законностью и целесообразностью есть соотношение между требованием точного исполнения предписаний правовой нормы и оперативной самостоятельностью субъекта административной деятельности, регулируемой нормами права.

Целесообразность тесно связана с административным усмотрением, под которым подразумевается определенная рамками законодательства известная степень свободы органа (должностного лица) в правовом разрешении индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу.

Административное усмотрение может выражаться в предоставлении сотруднику милиции возможности по его усмотрению оценивать юридический факт. Так, при малозначительности совершенного административного правонарушения сотрудник милиции, уполномоченный решать дело, может согласно ст. 22 КоАП РСФСР освободить нарушителя от административной ответственности и ограничиться устным замечанием. Здесь «малозначительность» определяется по усмотрению сотрудника.

Разновидностью административного усмотрения можно считать также предоставление сотруднику милиции права по его усмотрению издавать акт (принимать решение) на основе свободного выбора одного из нескольких равнозначных, с точки зрения законности, вариантов решения дела, предусмотренных нормой права. Например, начальник органа внутренних дел в соответствии со ст. 158 КоАП РСФСР может подвергнуть лицо, совершившее мелкое хулиганство, штрафу или направить дело на рассмотрение в суд.

Следующая разновидность административного усмотрения выражается в принятии сотрудником милиции решения (в совершении действия) на основе «гибких» правовых норм, содержащих «растяжимые» формулировки: «принимает неотложные меры», «если имеются достаточные основания», «вправе использовать любые сподручные средства» и т.п. Сотрудник милиции сам уясняет смысл и назначение таких понятий. При этом вовсе не значит, что он абсолютно свободен в своих действиях. От него требуется такое понимание этих формулировок правовых норм, которое имеет наиболее широкое распространение в данный момент в той или иной сфере жизнедеятельности.

Предоставление сотруднику милиции возможности дифференцирование подходить к решению индивидуальных дел позволяет ему наиболее оптимально претворять правила нормы права в жизнь. Однако гибкость нормы права имеет свои границы, выходить за пределы которых сотрудник милиции не должен.

Следовательно, сотрудник милиции не действуют абсолютно свободно. Административное усмотрение всегда носит правовой характер, является правовым усмотрением. Применение усмотрения возможно при условии соблюдения определенных требований: оно всегда должно осуществляться в рамках закона; административное усмотрение может быть использовано в целях наиболее эффективного, целесообразного, оптимального осуществления административной и иной деятельности милиции; акт, принятый на основе усмотрения, должен преследовать ту цель, для достижения которой законодатель дал сотруднику милиции правомочие действовать по своему усмотрению; акт, принятый на основе административного усмотрения, должен содержать в себе мотивы, побудившие сотрудника воспользоваться правом усмотрения.

Таким образом, административное усмотрение в деятельности милиции ничего общего не имеет со «свободным» усмотрением, которое осуществляется в рамках закона.

Реальность законности как принцип означает достижение фактического исполнения предписаний правовых норм в деятельности милиции и неотвратимости ответственности за любое их нарушение.

Требование законности отражает ее направленность, которая обусловлена содержанием правовых норм. В отличие от принципов, выражающих содержание и сущность законности, требования связаны с определенными, конкретными видами деятельности милиции, скажем, требования зашиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, собственности от противоправных посягательств, применения мер административного и иного принуждения в установленном порядке и т.п. В требованиях находят свое выражение принципы законности.

**2. Способы обеспечения законности в административной деятельности**

К способам обеспечения законности в административной деятельности милиции относятся: контроль, прокурорский надзор, обжалование неправомерных действий сотрудников милиции, ответственность сотрудников милиции.

За административной деятельностью милиции осуществляется внешний и внутренний контроль. Внешний контроль осуществляют органы исполнительной власти и местного самоуправления, суды.

Контрольные функции за деятельностью милиции, в том числе и за административной деятельностью, осуществляют Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Федерации (правительства республик в составе России, администрация края, области, автономного образования).

Указанные органы исполнительной власти осуществляют контроль за состоянием законности в милиции путем изучения материалов, характеризующих законность в органе внутренних дел (милиции), истребования от органов внутренних дел письменных отчетов, справок о принимаемых мерах по укреплению законности, изучения общественного мнения о работе милиции по материалам печати, по жалобам и заявлениям о нарушениях прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Контрольные функции осуществляются также посредством заслушивания руководителей органов внутренних дел о состоянии законности в их работе. Заслушивание в органе исполнительной власти может производиться как коллективно (на совещаниях, коллегиях и т.п.), так и индивидуально, путем вызова руководителя органа внутренних дел в орган исполнительной власти.

Осуществляя контроль за работой милиции, вышеуказанные органы исполнительной власти не могут вмешиваться в утоловно-процессуальную, оперативно-розыскную деятельность милиции и в производство по делам об административных правонарушениях.

Контроль за соблюдением законности в административной деятельности милиции общественной безопасности (местной милиции) осуществляют в пределах своих полномочий органы местного самоуправления. Их формы контроля аналогичны формам контроля за законностью в деятельности милиции, используемым органами исполнительной власти.

К внешнему контролю за законностью в административной деятельности милиции относится также судебный контроль. Этот вид контроля осуществляют Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, арбитражные суды.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает, в частности, дела, связанные с индивидуальными или коллективными жалобами граждан о нарушениях их конституционных прав и свобод вследствие применения или подлежащего применению закона в конкретном деле. В процессе рассмотрения Конституционный Суд Российской Федерации вправе требовать от органов, организаций и лиц предоставления текстов правовых актов, документов, сведений и других материалов; проведения проверок, экспертиз; дачу консультаций и т.п. Эти требования обязательны для тех, кому они адресованы.

Если при рассмотрении жалоб граждан, связанных с нарушением их конституционных прав и свобод. Конституционный Суд признает не соответствующим Конституции Российской Федерации применяемый закон, то это является основанием для обязательного пересмотра данного дела соответствующим компетентным органом и восстановления нарушенного права.

Разрешая дела в пределах своей компетенции. Конституционный Суд Российской Федерации тем самым обеспечивает законность в Российской Федерации.

Суды общей компетенции осуществляют судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам. При рассмотрении названных и других дел суд, решая дело по существу, рассматривает с позиций закона правомерность действий органов исполнительной власти, должностных лиц, осуществляет контроль за их деятельностью. Если при рассмотрении дела суд усмотрит нарушения законности в работе органа, он вправе вынести частное определение в адрес руководителя органа, в том числе и органа внутренних дел, который должен в течение месяца рассмотреть его и сообщить суду о принятых мерах. Частное определение является правовой формой реагирования суда на нарушение законности. В необходимых случаях суд принимает меры к привлечению виновных к ответственности.

Важные функции по обеспечению законности в административной деятельности милиции суд выполняет при рассмотрении жалоб граждан и должностных лиц на постановления органов внутренних дел о наложении административных взысканий. Установив обоснованность жалобы, суд признает обжалуемое постановление о наложении взыскания незаконным, обязывает удовлетворить требования заявителя, отменяет примененную к нему меру ответственности.

В процессе рассмотрения жалоб граждан и принятия по ним решений суд осуществляет контроль за деятельностью милиции и ее должностных лиц в сфере производства по делам об административных правонарушениях, за законностью совершаемых сотрудниками милиции действий и издаваемых ими актов. Таким образом суд обеспечивает законность в административной деятельности милиции.

Судебный контроль в управлении осуществляют арбитражные суды. Они осуществляют судебную власть при разрешении споров, вытекающих из гражданских правоотношений (экономические споры) и из правоотношений в сфере управления. Разрешая споры, арбитражный суд выполняет важные задачи по защите прав и законных интересов граждан-предпринимателей и организаций по укреплению законности. Однако роль арбитражного суда в деле укрепления законности в административной деятельности милиции в силу ее специфики не столь значительна.

Внутренний (внутриведомственный) контроль за законностью в административной деятельности милиции осуществляют министр внутренних дел Российской Федерации, министры внутренних дел республик в составе России, вышестоящие органы милиции и их руководители. Контроль за законностью осуществляется в трех наиболее распространенных формах: непосредственная проверка показала соблюдение законности исполнителями на местах; изучение информационных материалов, характеризующих соблюдение законности в административной деятельности милиции; заслушивание руководителей административных служб милиции о соблюдении законности.

Непосредственная проверка соблюдения законности исполнителями производится начальником подразделения (соблюдение законности при несении милиционерами патрульно-постовой службы, при применении мер административного предупреждения, при задержании и доставлении граждан и др.).

Изучение информационных материалов, характеризующих соблюдение законности в административной деятельности милиции, включает в себя: систематический анализ оперативной и статистической информации о состоянии законности в административной деятельности подчиненных подразделений, служб и сотрудников; изучение дел об административных правонарушениях, характеризующих работу сотрудников; изучение жалоб и заявлений граждан о нарушении их прав и законных интересов сотрудниками административных служб милиции; заслушивание начальников о состоянии законности в руководимых ими административных службах и подразделениях милиции на заседаниях коллегий, оперативных совещаниях вышестоящих органов внутренних дел (милиции).

Рассматривая различные формы контроля за законностью, следует иметь в виду, что каждая из них имеет свои достоинства и недостатки. Важно умело сочетать различные формы контроля с учетом реальных возможностей.

Методами ведомственного контроля являются: оперативный контроль, комплексные и контрольные по результатам комплексных проверки, а также контроль за деятельностью органов внутренних дел (милиции) при рассмотрении жалоб на действия сотрудников милиции.

Оперативный (повседневный) контроль — составная часть непосредственного руководства подчиненными подразделениями, службами, сотрудниками милиции.

Комплексные проверки — это контроль, охватывающий все направления работы проверяемого органа, как правило, за определенный период.

Инспекторские проверки проводятся обычно через год после комплексных с целью контроля за устранением недостатков, выявленных в процессе комплексных проверок, а также реализацией внесенных проверяющим органом предложений по совершенствованию работы.

При разбирательстве с жалобами на действия сотрудников милиции следует соблюдать требования о недопустимости передачи жалобы на рассмотрение тому органу (должностному лицу), действия которого обжалуются.

Контроль осуществляется не только с целью выявления нарушений законности, но и содействия восстановлению нормального режима работы, устранению выявленных недостатков, а также с целью стимулирования деятельности подчиненных органов (должностных лиц). Поэтому по результатам контрольной деятельности применяются либо поощрительные меры, либо меры дисциплинарной и иной ответственности. Контролирующий орган (должностное лицо) может в соответствии со своей компетенцией применять поощрение или налагать дисциплинарное взыскание либо ходатайствовать об этом, а также отменять или ходатайствовать об отмене незаконных актов.

Прокурорский надзор. Согласно Федеральному закону от 18 октября 1995 г. «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными министерствами, государственными комитетами, службами и иными федеральными органами исполнительной власти, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными выше.

В целях предупреждения правонарушений и при наличии сведений о готовящихся противоправных деяниях прокурор объявляет в письменной форме должностным лицам предостережение о недопустимости нарушения закона.

Из этого следует, что органы прокуратуры осуществляют надзор за исполнением законов милицией. Прокурор при осуществлении возложенных на него функций вправе по предъявлении служебного удостоверения беспрепятственно входить на территорию и в помещения органов внутренних дел (милиции), иметь доступ к документам и материалам, проверять исполнение законов в связи с поступившей в органы прокуратуры информацией о фактах нарушения закона.

Прокурор рассматривает и проверяет заявления, жалобы и иные сообщения о нарушении прав и свобод, привлечении к ответственности лиц, нарушивших закон, и возмещении причиненного ущерба. При наличии факта правонарушения прокурор возбуждает уголовное дело или дело об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности.

Прокурор проверяет законность административного задержания граждан милицией и применения уполномоченными сотрудниками органов внутренних дел мер воздействия за административные правонарушения.

Прокурор производит проверку законности содержания задержанных в органах внутренних дел. Он посещает места содержания задержанных при органах внутренних дел, совершает обход помещений, опрос задержанных и знакомится с документацией о содержании граждан. При обнаружении нарушений требует их устранения, а также имеет право требовать объяснений по поводу обнаруженных нарушений от соответствующих сотрудников милиции. Прокурор освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании несудебных решений; опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращаться в суд с требованием о признании таких актов недействительными, вносит представления об устранении нарушений закона.

Органы прокуратуры осуществляют надзор за соблюдением милицией законодательства об ответственности за административные правонарушения. Они проверяют законность привлечения к ответственности и наложения на виновных лиц административных взысканий.

Кроме надзора за административной деятельностью милиции прокурор осуществляет также надзор за исполнением законов органами внутренних дел, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие;

надзор за исполнением постановлений о наложении административных взысканий и иных мер принудительного характера подразделениями мест содержания задержанных и заключенных под стражу.

Способом обеспечения законности является право обжалования неправомерных действии сотрудников милиции. Гражданин, считающий, что действие либо бездействие сотрудника милиции •привело к ущемлению его прав, свобод и законных интересов, вправе обжаловать это действие или вышестоящему органу иди должностному лицу милиции, прокурору или в суд.

Руководители органов внутренних дел обязаны систематически проверять состояние дел по рассмотрению предложений, заявлений и жалоб граждан в подчиненных им подразделениях и службах милиции, принимать меры к устранению причин и условий, порождающих нарушения прав и охраняемых законом интересов граждан, вызывающих поступление заявлений и жалоб в органы внутренних дел.

Немаловажная роль в обеспечении законности в административной деятельности милиции принадлежит ответственности сотрудников милиции. За противоправные действия или бездействия сотрудники милиции несут установленную законом дисциплинарную или уголовную ответственность. Вред, причиненный гражданам, предприятиям, учреждениям и объединениям сотрудником милиции, подлежит возмещению в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.