**Содержание функций милиции (полиции) и их модернизация в современном российском обществе**

Развитие любой системы сопровождается изменением ее свойств и качественных характеристик. При этом следует учитывать, что компоненты системы и элементы ее структуры неравноценны не только с позиции их места и роли в функционировании самой системы, но и с точки зрения возможностей и перспектив. Поэтому при исследовании системы необходимо увидеть динамику развития и понять ее с позиции перспектив.

Исследуя органы внутренних дел и милицию как социальные системы, созданные государством для осуществления определенных функций, рассмотрим некоторые из них.

Анализ действующего законодательства [1] позволяет сделать вывод о том, что милиция выполняет следующие функции: надзор, содействие, охрана, сыск, дознание и юрисдикция. [2] Но в процессе эволюции российского общества, реформирования государственных органов и анализа мнений российских ученых, следует рассмотреть более подробно те функции, которые можно назвать новыми, а также тем, которые требуют модернизации. Среди них следует выделить следующие: охраны и защиту конституционных прав и свобод граждан, контрольно-надзорную и обслуживания населения.

Выделение этих функций не случайно, поскольку объем конституционных прав и свобод человека и гражданина в России не остается неизменным. Он обусловлен социально-экономическими условиями развития общества, политическими и культурными факторами. Следует признать, что каждый новый этап развития российского общества ведет как к увеличению объема прав, так и к углублению их содержания. [3] То есть динамизм конституционного статуса личности выражает изменение ее правового положения в зависимости от тех преобразований, которые осуществляются в общественной и государственной жизни. Об этом свидетельствует развитие законодательной основы прав и свобод, правового положения человека и гражданина в России.

Так, например, одной из новых и весьма специфических и ответственных функций, возложенных на МВД Указом Президента Российской Федерации от 23.02.2002 г. № 232, является функция федерального органа исполнительной власти по миграционной службе. Теперь МВД России поручено: а) подготовка предложений по основным направлениям государственной миграционной политики; б) подготовка и представление в установленном порядке предложений по совершенствованию правового регулирования миграционных отношений; в) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации государственной миграционной политики; г) исполнение в пределах его полномочий законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев; д) участие в реализации установленного порядка предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства; е) осуществление в соответствии с законодательством и международными договорами Российской Федерации мер по регулированию процессов внешней трудовой миграции, привлечению иностранной рабочей силы на территорию Российской Федерации и трудоустройству граждан Российской Федерации за пределами ее территории; ж) разработка и реализация мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, осуществление иммиграционного контроля в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; з) подготовка предложений по выделению в установленном порядке средств федерального бюджета и по использованию иных источников финансирования на реализацию государственной миграционной политики, осуществление контроля за расходованием указанных средств; и) участие в подготовке и реализации в пределах его полномочий международных договоров Российской Федерации в области миграции.

Для этого в структуре центрального аппарата МВД России образована Федеральная миграционная служба. В свою очередь, в министерствах внутренних дел, управлениях, главных управлениях внутренних дел субъектов Российской Федерации создаются соответствующие подразделения по делам миграции.

Развитие миграционных процессов в Российской Федерации в последнее десятилетие обусловлено последствиями распада СССР, демократизацией общественно-политической жизни, развитием рыночных отношений, межнациональными и этнополитическими конфликтами. Основными регионами сосредоточения мигрантов остаются Северный Кавказ, Западная Сибирь, Поволжье и Центр России. Из-за неконтролируемой иммиграции фактически происходит «тихая» колонизация ряда российских территорий. Не случайно еще в 1999 г. на специальном правительственном совещании в присутствии губернаторов 36 приграничных регионов страны отмечалось, что количество иностранцев, незаконно находящихся на территории Российской Федерации, превысило 1 млн. человек. Кроме того, все активнее формируются процессы внешней трудовой миграции путем привлечения и использования в Российской Федерации труда иностранных граждан и лиц без гражданства, а также выезда российских граждан за границу с целью работы по найму. Однако эти процессы сопровождаются нелегальным трудоустройством иностранцев в России и российских граждан за рубежом, нарушением их прав. Все это свидетельствует о том, что в современных условиях миграционные процессы существенно влияют на государственную безопасность, общественное согласие, экономическую и демографическую ситуацию в стране.

Можно предположить, что МВД России и при регулировании миграционных процессов в Российской Федерации придется испытать определенные трудности как объективного, так и субъективного характера.

Во-первых, Российская Федерация, приняв на себя в 1992 г. в полном объеме и без всяких оговорок международно-правовые обязательства по предоставлению статуса беженца, стала территорией массового притяжения различных категорий мигрантов. Поэтому отечественные правоохранительные органы (в отличие от многих зарубежных) фактически лишь сейчас приобретают опты работы с такой категорией иностранных граждан и лиц без гражданства, как беженцы.

Во-вторых, в условиях существования «прозрачных» границ со странами СНГ все труднее (а иногда просто невозможно) обеспечить контроль за режимом пребывания и передвижения иностранных граждан в Российской Федерации. Все чаще выходцы из стран Африки, Юго-Восточной Азии, Ближнего и Среднего Востока и ряда других регионов мира не только длительное время незаконно проживают в Российской Федерации, но и активно используют ее территорию в качестве транзитной зоны для проникновения в страны Западной Европы, Канаду и США.

В-третьих, действующая правовая база не во всем адекватна реальным потребностям практики в противодействии массовой незаконной миграции. Очевидно, что вопросы регулирования миграционных процессов тесно связаны с общей проблемой правового статуса иностранцев в нашей стране. Но здесь, несмотря на то, что прошло более десяти лет, как прекратил существование Советский Союз, прежние нормы, касающиеся иностранных граждан, продолжают действовать до сих пор. Например, с некоторыми изменениями функционирует Закон СССР от 24 июля 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР», «Правила пребывания иностранных граждан в СССР», утвержденные постановлением Кабинета Министров СССР от 26 апреля 1991 г. № 212 и ряд иных нормативных актов. Безусловно, неразумно было сразу прекращать действие общесоюзных норм, закрепляющих основы правового положения иностранных граждан, но нельзя не признать тот очевидный факт, что принятие соответствующего российского законодательства неоправданно затянулось.

В связи с этим ощущается острая необходимость скорейшего принятия следующих федеральных законов: «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об иммиграции в Российскую Федерацию», «О привлечении и использовании труда иностранцев на территории Российской Федерации». Кроме того, требуется внесение изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О беженцах», «О вынужденных переселенцах» в части порядка предоставления соответствующего статуса.

В-четвертых, разобщенность и самостоятельность стран СНГ в решении проблем неконтролируемой миграции не дает ожидаемых результатов.

Таким образом, необходим системный подход к решению проблем регулирования миграции, использование всего комплекса организационно-правовых средств и организации взаимодействия заинтересованных государств в борьбе с ее незаконными проявлениями.

Особый интерес представляет анализ контрольно-надзорной деятельности (функции) современного российского государства.

Вопросы, касающиеся совершенствования форм и содержания многих политико-правовых явлений (основы конституционного строя, права и свободы человека, механизм государства, местное самоуправление и т.д.) являются неизбежным условием позитивного развития государства и правовой системы, ее соответствия международным стандартам и нормам. В реализации такого огромного комплекса направлений неизбежно возникает особый политико-правовой институт как государственный контроль и надзор, который является мощным фактором, обеспечивающим государственный строй, прежде всего, его политические и экономические основы. Современное государство, безусловно, заинтересовано в обладании достоверной информацией о происходящих в обществе процессах, явлениях и тенденциях для их оценки и принятия своевременного и правильного решения. В этом заключается информационный элемент контрольно-надзорной функции. Однако информационная составляющая не является единственной в контрольно-надзорной функции. Не менее важным несущим элементом этой функции является составляющая сдерживания и ограничения. Поэтому в современном государстве государственный контроль и надзор является одной из важных функций, которая одновременно является и сигнализирующим и сдерживающим фактором, обеспечивающим реализацию управления обществом.

Являясь политико-правовой категорией, и объектом правового сознания, контроль и надзор неоднозначно воспринимается в обществе. Наличие в общественном сознании убеждения о пагубных последствиях государственного контроля и надзора явилось следствием тоталитарного прошлого. Такое необъективное отношение явилось реакцией на контроль, существовавший на определенных этапах развития «советского государства», и как следствие породило отказ от необходимости любых мероприятий контрольно-надзорного характера. Данное убеждение особенно гиперболизировалось во времена так называемой перестройки, что привело к негативным последствиям в жизнедеятельности государства и общества, ощущаемые и сейчас.

Для реализации контрольно-надзорной функции в современном государстве, в том числе и в России существует много объективных причин и условий, важнейшим из которых является (согласно п. «а» ст. 71 Конституции РФ) контроль за соблюдением Конституции РФ и федеральных законов. Таким образом, функция контроля и надзора является нормативно-регламентированным направлением деятельности государства.

Сегодня в осуществлении контрольно-надзорной функции участвуют практически все органы (элементы) механизма государства либо система обособленных контрольно-надзорных органов (контрольно-надзорный аппарат). В России контрольно-надзорную функцию реализуют такие высшие органы государственной власти как Генеральная прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека РФ, Центральная избирательная комиссия РФ, Счетная Палата РФ, Центральный банк РФ. Однако контрольно-надзорные полномочия осуществляются всеми органами всех ветвей власти. Контрольно-надзорная деятельность в той или иной форме и степени присуща многим органам государства. Так, у каждого органа относящегося к привычной триаде властей, есть свой основной профиль деятельности, но вместе с тем фактически все они в той или иной форме осуществляют контроль [4]. Так, парламент контролирует деятельность правительства (особенно в парламентских республиках), так согласно п. «а» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ, Правительство РФ в числе прочего представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, согласно ст. 41 Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22.01.1998 г. каждую пятницу на заседании Государственной Думы, как правило, проводится «правительственный час» для ответов Председателя Правительства Российской Федерации на вопросы и запросы депутатов Государственной Думы, согласно ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом, Верховный Суд Российской Федерации осуществляет судебный надзор за деятельностью судов общей юрисдикции ст. 126 Конституции РФ, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации также осуществляет судебный надзор за арбитражными судами согласно ст. 127, правительство следит за работой министерств и лиц их возглавляющих, а те в свою очередь контролируют деятельность своих подчиненных. Однако деятельность данного рода носит побочный, вторичный характер.

Тем не менее, мировая государственная практика свидетельствует о наличии в механизме современного государства особого обособленного контрольно-надзорного аппарата (ветви власти [5]), для которого реализация контрольно-надзорной функции является единственным внешним направлением деятельности.

Что же касается функции обслуживания населения, то сама мысль не обладает новизной, поскольку высказывалась как зарубежными специалистами в области полицеистики, так и российскими учеными [6]. Обозначенная функция имеет актуальность для российской милиции.

Милиция (полиция) - это социальная служба, оказывающая услуги населению на определенной территории. Это новый подход для формирования концептуальных основ деятельности милиции Российской Федерации. Она должна рассматриваться не только как «силовая» структура, но и как социальный институт. Ее деятельность не должна ограничиваться борьбой с правонарушениями и замыкаться на собственные задачи. Она должна существовать не против граждан, а для граждан, развивать систему услуг населению исходя из ее социального назначения. Милиции должна отводиться важная роль в снятии социального напряжения, обеспечении внутренней безопасности, она должна выступать ее гарантом и быть доступной гражданам, учитывая в своей деятельности их права.

Для эффективной работы милиции (полиции) качественное управление, как одна из показателей ее работы; при этом нельзя удовлетворяться только количественными показателями. Качество работы необходимо повышать с учетом требований населения, что ждет население от деятельности милиции (полиции), учитывать критические замечания.

В связи с этим изменяются требования к руководителю органа внутренних дел: он должен мыслить как предприниматель по кругу своих полномочий. При этом акцент делается не на получение финансовой выгоды (хотя этот фактор учитывается), а на решение тех вопросов, которые ставит население перед милицией, и которые входят в ее компетенцию.

В работе по совершенствованию управления милицией необходимо осуществить корректировку самой концепции, которая была бы ориентирована на демократизацию управления милицией, расширение полномочий низовых звеньев, изменение их компетенции и качественное улучшение подготовки кадров.

Анализ вышеизложенных фактов позволяет сделать следующие выводы:

1. К функциям милиции требующим модернизации следует отнести: охрану и защиту конституционных прав и свобод личности, контрольно-надзорную и обслуживания населения.

2. Исходя из модернизации вышеназванных функций, автор считает необходимым:

а) принятие следующих федеральных законов: «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», «Об иммиграции в Российскую Федерацию», «О привлечении и использовании труда иностранцев на территории Российской Федерации», а также внести изменения в федеральные законы Российской Федерации «О беженцах» и «О вынужденных переселенцах» относительно порядка предоставления соответствующего статуса;

б) в целях обеспечения контроля, законности, безопасности в деятельности самих служб и подразделений федеральной и региональной милиции создать федеральную службу контроля и безопасности;

в) корректировку концепции МВД, которая была бы ориентирована на демократизацию управления милицией, расширение полномочий низовых звеньев, изменение их компетенции и качественное улучшение подготовки кадров.

Лосев Сергей Олегович, соискатель Академии управления МВД России, г. Москва

**Список литературы**

 [1] Конституция РФ от 12.12.1993 г.; О милиции: Закон РФ от 18.04.1991 г. № 1026 (в редакции законов РФ от 18.02.1993 г. № 5304-1, от 01.07.1993 г. № 5304-1, федеральных законов от 15.07.1996 г. № 73-ФЗ, от 31.03.1999 г. № 68-ФЗ, от 06.12.1999 г. № 209-ФЗ.

 [2] Слово «юрисдикция» (от лат. – jurisdiction – судопроизводство, ведение суда) означает право производить суд. См.: Словарь иностранных слов. – М., 2001. С. 610.

 [3] См., напр.: Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Дис. ... д-ра юрид. наук. – М.: Академия управления МВД России, 2001.

 [4] Чиркин В.Е. Государствоведение. – М., 1999. С. 359; Антонов И.А. Место и роль прокуратуры в системе контрольной власти. Дис. ... канд. юрид. наук. – М.: МГСУ, 2003.

 [5] Денисов О.А. Формирование контрольной ветви власти и ограничение коррупции // Гос-во и право. 2002. № 3; Мельников Н.В. Прокурорская власть // Гос-во и право. 2002. № 2; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Гос-во и право. 1993. № 4.

 [6] См., напр.: Соловей Ю.П. Указ. раб.; Губанов А.В. Полиция зарубежных стран. – М., 1999; Антонов И.П. Полиция Германии: история и современность: Учебное пособие. – М., 2000. С. 121.; Колонтаевская И.Ф. Педагогика профессионального образования кадров полиции зарубежных стран. – М., 2002, и др.