

X621

A34

**Административная
деятельность органов
внутренних дел**

**ЧАСТЬ
ОБЩАЯ**

Москва

ПРЕДИСЛОВИЕ

Формирование правового государства, укрепление законности и правопорядка требуют повышения эффективности работы всех правоохранительных органов, в том числе и органов внутренних дел.

В выполнении задач и функций, возложенных на органы внутренних дел, значительная роль принадлежит административной деятельности, осуществляемой административно-правовыми средствами. Эта деятельность непосредственно направлена на защиту личности, ее прав и свобод, на охрану общественного порядка и общественной безопасности, на борьбу с правонарушениями. От ее эффективности во многом зависит состояние правопорядка. В связи с этим важное значение имеет изучение административной деятельности органов внутренних дел курсантами образовательных учреждений высшего профессионального юридического профиля МВД.

Изучению указанной деятельности посвящен курс "Административная деятельность органов внутренних дел", который является одной из специальных профилирующих дисциплин. Курс базируется на положениях теории государства, науки административного права, которые имеют основополагающее методологическое значение для предлагаемого читателям курса. Он тесно связан с курсом «Основы управления в органах внутренних дел» и с другими специальными дисциплинами, изучаемыми в вузах МВД России юридического профиля.

Предлагаемый учебник «Административная деятельность органов внутренних дел» направлен на успешное усвоение курсантами рассматриваемого курса, оказание им помощи в приобретении комплекса знаний и умений, необходимых для профессионального выполнения ими своих служебных обязанностей на практике.

Учебник знакомит читателя с содержанием и назначением административной деятельности органов внутренних дел, ее задачами, формами и методами осуществления, способами обеспечения законности в этой деятельности, субъектами административной деятельности и их правовым статусом. В нем освещаются вопросы организации и тактики административно-правовой борьбы органов внутренних дел с отдельными видами правонаруше-

ний, посягающих на общественный порядок, и иными правонарушениями.

Авторы учебника стремились дать тот объем знаний, который необходим для будущих практических работников органов внутренних дел независимо от избранной специализации, памятуя, что каждый из них (сотрудник уголовного розыска, службы охраны общественного порядка, следователь, участковый инспектор милиции и др.) в том или ином объеме осуществляет административную деятельность, является ее участником или тесно с ней взаимодействует.

При подготовке учебника широко использованы законы, указы, постановления Правительства Российской Федерации по вопросам законности и правопорядка в стране, усиления борьбы с преступностью, иные нормативные акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел, милиции, а также приказы МВД России. Авторы учебника при его подготовке использовали также имеющуюся научную и учебную литературу по административной деятельности органов внутренних дел. Все вопросы рассматриваются с учетом прогрессивных форм и методов практической деятельности органов внутренних дел в современных условиях

Преподавателям, ведущим курс «Административная деятельность органов внутренних дел», необходимо учитывать, что в пределах учебника трудно отразить всю специфику административной деятельности, которую осуществляют органы внутренних дел разного уровня, отдельные их службы и аппараты. В связи с этим рекомендуется углубленное изучение курса в процессе учебных занятий с использованием ведомственных актов МВД России и других органов, специальной литературы и конкретных материалов органов внутренних дел.

**ВВЕДЕНИЕ В КУРС
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»**

**Глава 1. ПРЕДМЕТ, ЗАДАЧИ И СИСТЕМА КУРСА
«АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»**

Предмет курса. «Административная деятельность органов внутренних дел» представляет собой одну из специальных дисциплин, изучаемых в вузах МВД России юридического профиля. В курсе изучаются содержание и особенности управления внутренними делами государства, сущность общественного порядка и общественной безопасности в сфере важнейших объектов управления внутренних дел, содержание и принципы административной деятельности органов внутренних дел, ее задачи, организация, направления деятельности, субъекты, формы и методы осуществления административной деятельности, а также складывающиеся в ее сфере общественные отношения и регулирующие эту деятельность нормы административного права.

Предмет (содержание) курса определен с учетом предварительного изучения курсантами высших учебных заведений курса "Административное право", теоретические положения которого служат методологической основой курса «Административная деятельность органов внутренних дел». Кроме того, при определении содержания курса принималось во внимание то, что отдельные вопросы организации и деятельности органов внутренних дел, их служб и аппаратов изучаются в иных специальных и юридических дисциплинах.

Целевое назначение курса — подготовить выпускников вузов юридического профиля к осуществлению административной деятельности органов внутренних дел, дать им комплекс знаний, умений и навыков, необходимых для профессионального выполнения служебных обязанностей.

Задачи курса. Основными задачами курса «Административная деятельность органов внутренних дел» являются: привитие курсантам глубоких знаний о сущности и значении сферы управления внутренними делами государства вообще и управления в сфере охраны общественного порядка в частности о сущности и значении административной деятельности органов внутренних дел для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; обучение слушателей правильно ориентированию в действующем законодательстве, которое регулирует административную деятельность органов внутренних дел; привитие им навыков и умений правильно решать в соответствии с законодательством те или иные вопросы обеспечения охраны общественного порядка и безопасности; ознакомление курсантов с системой органов внутренних дел, их аппаратами и службами, формами и методами осуществления административной деятельности и способами обеспечения законности в этой деятельности; ознакомление курсантов с отдельными видами и направлениями административной деятельности органов внутренних дел, порядком их осуществления, правовыми основами, регулирующими отдельные виды и направления административной деятельности, организацией и тактикой административно-правовой борьбы с теми или иными видами правонарушений, организацией и тактикой охраны общественного порядка и безопасности в обычных и особых условиях.

Методами изучения курса «Административная деятельность органов внутренних дел», как и любой другой дисциплины, являются те пути, способы, приемы, которые используются в процессе изучения предмета курса.

Усвоение курса «Административная деятельность органов внутренних дел» предполагает изучение трудов по науке управления и научной организации управленческого труда, работ по вопросам совершенствования деятельности государственных органов, в том числе органов внутренних дел, укрепления правопорядка и законности.

Важное значение для изучения курса имеют законодательные и иные акты органов представительной и исполнительной власти России по вопросам формирования правового государства. Успешному усвоению теоретических и практических вопросов административной деятельности органов внутренних дел способствует изучение работ руководителей государства.

Усвоение общих и специальных вопросов курса "Административная деятельность органов внутренних дел" немислимо без изучения законодательства: Конституции Российской Федерации, конституций республик в составе России, текущего законодательства, актов Федерального Собрания России, указов Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства России, законодательных и иных актов органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, регулирующих административную деятельность органов внутренних дел, а также направленных на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Отдельные вопросы курса "Административная деятельность органов внутренних дел" освещаются в специальных трудах.

Необходимо также отметить важность изучения практического опыта органов внутренних дел и общественных формирований, участвующих в охране правопорядка и борьбе с правонарушениями. Тесная связь теории с практикой является одним из неперемных условий успешного изучения данного курса.

Курс "Административная деятельность органов внутренних дел" базируется на положениях общественных дисциплин, общей теории государства и права, государственного права. Наиболее тесно этот курс связан с курсом "Административное право". Он также близок к курсам «Основы управления в органах внутренних дел» и «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел», а также к другим дисциплинам, изучаемым в высших учебных заведениях МВД России, имеющим смежные вопросы с курсом "Административная деятельность органов внутренних дел".

Система курса. Каждая учебная дисциплина представляет собой внутренне согласованный, логически последовательный ряд основных вопросов (тем), соответствующий ее содержанию. Система курса "Административная деятельность органов внутренних дел" определяется его предметом (содержанием) как специальной дисциплины, изучающей административную деятельность органов внутренних дел и ее правовое регулирование. В основу системы курса положена реально существующая система отношений, складывающихся в сфере административной деятельности органов внутренних дел. Эти отношения делятся на две группы: отношения общие для всех видов и направлений административной деятельности в целом и отношения в отдельных ее видах и направлениях. Соответственно этому вопросы, относящиеся к административной деятельности органов внутренних дел в целом, составляют

Общую часть курса. Вопросы, которые относятся к отдельным видам и направлениям административной деятельности, составляют Особенную часть этого курса. Каждая часть курса имеет соответствующие разделы.

Общая часть курса состоит из восьми разделов.

Первый раздел посвящен введению в курс. Во введении определены предмет, задачи и система курса «Административная деятельность органов внутренних дел». Введение предусматривает изучение сущности, содержания и особенностей управления в сфере внутренних дел, анализ компетенции органов представительной и исполнительной власти в сфере внутренних дел. Значительное место отводится изучению общественного порядка и общественной безопасности как социально-правовых категорий и объектов управления. Раскрываются понятие «общественный порядок» и понятие «общественная безопасность». Рассматривается соотношение этих понятий с понятиями других сфер жизнедеятельности. Дается характеристика элементов, составляющих содержание общественного порядка. Показана сущность охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Формулируется понятие «административная деятельность органов внутренних дел», перечисляются ее основные черты и указывается роль административной деятельности в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности а также раскрываются принципы этой деятельности.

Второй раздел посвящен изучению правового положения и организационного построения органов внутренних дел, их задач, основных функций, системы, структуры и форм деятельности органов внутренних дел.

В третьем разделе предусматривается изучение организационно-правовых основ государственной службы в органах внутренних дел, порядка прохождения этой службы.

В четвертом разделе изучаются правовое положение и организационное построение специальных управленческих аппаратов органов внутренних дел: организационно-инспекторских аппаратов, дежурных частей.

Пятый раздел посвящен изучению правового положения и организационного построения служб: ресурсного обеспечения органов внутренних дел, хозяйственного и финансового обеспечения.

В шестом разделе предусматриваются изучение задач, основных направлений деятельности и организационного построения

милиции. Значительное внимание уделено рассмотрению правового положения милиции.

Седьмой раздел Общей части курса посвящен изучению содержания, форм и методов административной деятельности милиции. В нем раскрывается сущность административной деятельности милиции и указываются формы проявления (выражения) этой деятельности. Показаны роль убеждения в административной деятельности милиции и организационно-правовые формы убеждения. Освещаются меры административного принуждения, применяемые милицией: предупреждения, пресечения, административно-процессуального обеспечения, взыскания. Рассматривается порядок их применения. Освещаются порядок осуществления административного надзора органов внутренних дел (милиции), организация административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел (милиции). Завершается раздел изучением способов обеспечения законности в административной деятельности милиции как основного принципа этой деятельности.

В восьмом разделе рассматриваются формы участия граждан в охране общественного порядка.

Содержание Особенной части курса составляют четыре раздела:

1. Служба охраны общественного порядка. В разделе изучаются: содержание и основы этой службы, патрульно-постовая служба милиции, служба милиции по охране, содержанию и конвоированию задержанных и заключенных под стражу, задачи и функции участковых инспекторов милиции по охране общественного порядка.

2. Предупреждение и пресечение органами внутренних дел административных правонарушений, посягающих на общественный порядок, общественную безопасность, экономику и иные сферы. В разделе рассматриваются: организация и тактика административно-правовой борьбы с пьянством, алкоголизмом, наркоманией, проституцией, нарушениями законодательства в сфере экономики, мелким хулиганством и иными правонарушениями. Рассматриваются задачи милиции по предупреждению и пресечению правонарушений, совершаемых несовершеннолетними, а также природоохранительная деятельность милиции.

3. Линейно-отраслевые виды административной деятельности аппаратов службы охраны общественного порядка и общественной безопасности. В этом разделе предусматривается изучение

следующих видов административной деятельности: осуществление лицензионно-разрешительной деятельности органами внутренних дел, осуществление паспортно-визовой деятельности, обеспечение контроля за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства:

- службы государственной инспекции безопасности дорожного движения;
- службы органов внутренних дел на транспорте;
- службы вневедомственной охраны при органах внутренних дел;
- государственной противопожарной службы.

4. Охрана общественного порядка в особых условиях. В данном разделе изучаются: охрана общественного порядка и общественной безопасности во время проведения массовых мероприятий; в условиях чрезвычайного положения, стихийных бедствий, эпидемий и эпизоотий; деятельность органов внутренних дел по предупреждению и пресечению групповых нарушений общественного порядка и массовых беспорядков; охрана общественного порядка и общественной безопасности при проведении религиозных праздников и обрядов.

Эта система Общей и Особенной частей курса соответствует действующей примерной программе по административной деятельности органов внутренних дел.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что следует понимать под предметом курса «Административная деятельность органов внутренних дел»?
2. Укажите дисциплины, с которыми наиболее тесно связан курс «Административная деятельность органов внутренних дел» и дайте обоснование этой связи.
3. Что понимается под системой курса «Административная деятельность органов внутренних дел»?

Глава 2. УПРАВЛЕНИЕ ВНУТРЕННИМИ ДЕЛАМИ

§1. Содержание и особенности управления внутренними делами

Термином «внутренние дела» обозначается одна из сфер деятельности государства. Наименование рассматриваемой сферы носит традиционный характер и отражает ее исторически сложившееся содержание. Сфера внутренних дел государства является многоструктурной. Она включает в себя ряд сложных групп общественных отношений, которые связаны с защитой прав, свобод и интересов личности, общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств; предупреждением и пресечением преступлений и иных правонарушений; осуществлением оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия; обеспечением безопасности дорожного движения и противопожарной безопасности; осуществлением лицензионно-разрешительной деятельности (выдача лицензий на частную детективную и охранную деятельность, выдача лицензий на приобретение, хранение оружия и др.); проведением в жизнь правил регистрации и снятия граждан России с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах России; обеспечением соблюдения правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства; охраной собственности по договорам и др.

Каждая из перечисленных групп общественных отношений является составной частью рассматриваемой сферы. Лишь в совокупности эти группы дают представление о сфере внутренних дел государства в целом.

Объективно существующая взаимосвязь указанных общественных отношений, их специфика позволяют рассматривать сферу внутренних дел как самостоятельный объект государственного управления, т.е. комплекс общественных отношений, выступающий в качестве управляемой системы. Специфические свойства общественных отношений, складывающихся в сфере внутренних дел, обуславливают существование управления внутренними делами как особой сферой, отличающейся от иных сфер и отраслей государственного управления.

Управление внутренними делами, так же как управление в иных сферах и отраслях, представляет собой целенаправленную организующую деятельность. Управление предполагает наличие субъекта управления, прямых и обратных связей между ними.

Субъектами управления в сфере внутренних дел являются органы государства и их должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями; общественные объединения и их представители, обладающие специальными правами по осуществлению функций управления в сфере внутренних дел; граждане, участвующие в охране общественного порядка.

Объектами управления в сфере внутренних дел являются: граждане, группы, коллективы людей, государственные органы и их служащие, общественные объединения и их служащие (представители).

Прямые и обратные связи между субъектами и объектами управления выражаются, с одной стороны, в исходящих от субъекта управления командах, имеющих властный характер и обязательных для исполнения, а с другой — в поступающей от объекта управления информации, характеризующей его состояние, сведений о выполнении или невыполнении команд субъекта управления.

Содержание управления в сфере внутренних дел составляет деятельность по реализации целей, задач и функций управления, осуществляемая в установленных формах и соответствующими методами.

Основная цель управления в сфере внутренних дел — обеспечение в стране правопорядка и законности, охрана прав, свобод и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций. Эта цель конкретизируется в задачах управления по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, по обеспечению общественной безопасности, охране собственности, по исправлению и перевоспитанию осужденных и др.

Управление внутренними делами как разновидность социального управления расчленяется на ряд функций, под которыми понимаются определенные направления деятельности по выполнению задач управления. Каждая функция характеризуется общностью и однородностью, направленностью действия. Содержание функции диктуется спецификой объекта управления. Вместе с тем содержание (структура) многих функций управления при любых условиях остается постоянным. В связи с этим функ-

ции управления подразделяются на общие, специальные (основные) и обеспечивающие.

Общие функции управления присущи всей системе управления в целом и отдельным ее звеньям; специальные (основные) функции управления оказывают организующее воздействие на отдельные сферы социальной деятельности, что способствует выполнению различных видов работ в этих сферах. Специальные функции нередко именуется основными, поскольку через эти функции непосредственно реализуются цели и задачи субъектов управления; обеспечивающие функции управления обслуживают процесс реализации общих и специальных функций.

К общим функциям управления относятся: учет, анализ, прогнозирование, планирование, организация, регулирование, контроль.

Специальными функциями управления в сфере внутренних дел являются: охрана жизни, прав, свобод и законных интересов граждан от преступных посягательств; охрана общественного порядка; обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и иных правонарушений; быстрое и полное раскрытие преступлений, содействие устранению причин, порождающих преступления и иные правонарушения; исполнение уголовных наказаний и воспитание осужденных в духе честного отношения к труду, неуклонного исполнения законов и уважения к правилам общежития цивилизованного общества; охрана на основе договоров с собственниками принадлежащего им имущества и др. Поскольку эти функции определяются целями и задачами управления, то их именуют функциями-задачами, основными функциями, которые определяют содержание деятельности в сфере внутренних дел.

Группу обеспечивающих функций управления составляют: кадровая, материально-техническая (хозяйственная), финансовая, делопроизводственная и др.

Общие, специальные (основные) и обеспечивающие функции существуют наряду и во взаимодействии друг с другом.

Управление как сложное социальное явление представляет собой процесс, характеризующийся содержательной, организационной и технологической сторонами.

Содержание процесса управления определяется сущностью управления, его целями и задачами, функциями, принципами и применяемыми методами управления.

Организация процесса управления характеризуется динамичностью. Он представляет собой управленческий цикл, который состоит из стадий выработки и принятия управленческих решений и их реализации. Каждая из них включает несколько более конкретных этапов процесса управления. Организация процесса управления включает деятельность субъекта управления и организацию управленческого труда.

Технология управления представляет собой процесс совершения управленческих операций по сбору, хранению, преобразованию и передаче разнообразной информации и ее документированию. Важными составными частями технологии управления являются делопроизводство и документооборот.

Управление в сфере внутренних дел осуществляется в разнообразных формах: организационные мероприятия (организационная работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность.

Управленческая деятельность осуществляется как внутри самой системы органов внутренних дел, так и во внешней среде, сфере ее деятельности, во взаимоотношениях с органами, предприятиями, учреждениями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами. Управленческие формы используются для решения внутриорганизационных вопросов, руководства внутри самой системы МВД России, для руководства нижестоящими по подчиненности органами и отдельными сотрудниками, а также для реализации внешней деятельности, т.е. специальных (основных) функций управления. Поскольку внешняя деятельность направлена на решение государственных задач в сфере внутренних дел, то в процессе ее осуществления наиболее широко используется правоприменительная форма деятельности вообще и ее разновидность — правоохранительная — в особенности.

Основными методами управления в сфере внутренних дел являются убеждение и принуждение. Убеждение как метод управления заключается в воздействии на сознание людей с целью добровольного соблюдения субъектами права законодательства и нравственных правил. Кроме убеждения и принуждения, являющимися универсальными методами управления, применяются производные от них административные, психологические, экономические и иные методы управления.

Управление внутренними делами является одной из сфер государственного управления. Оно обладает общими для всей системы государственного управления чертами и принципами, однако их реализация имеет свои особенности, обуславливаемые спецификой общественных отношений, складывающихся в сфере внутренних дел, ее правоохранительным характером, целями и сущностью управления.

Управление в сфере внутренних дел направлено на претворение в жизнь законов и подзаконных актов; профилактику правонарушений; создание гражданам, государственным органам, предприятиям, учреждениям, организациям условий для реализации их прав и возложенных на них обязанностей; воспитание у граждан правосознания, уважения к нормам права и общечеловеческим нормам морали.

Многие субъекты управления в сфере внутренних дел выступают в качестве представителей власти, наделенных правом давать в пределах своих полномочий распоряжения, предъявлять требования, обязательные для всех граждан и должностных лиц. Они обладают полномочиями по применению мер административного принуждения (административно-предупредительных мер, мер административного пресечения и административно-процессуального обеспечения и административных взысканий). Ряд субъектов могут совершать оперативно-розыскные, уголовно-процессуальные и уголовно-исполнительные действия.

Управленческие отношения в сфере внутренних дел преимущественно являются отношениями власти-подчинения. Вместе с тем существуют многочисленные отношения, характеризующиеся равенством их участников. Например, отношения органов внутренних дел с иными государственными органами, с которыми осуществляется взаимодействие в охране общественного порядка и укреплении законности, с добровольными народными дружинами и другими общественными формированиями, участвующими в охране правопорядка. Многие отношения характеризуются равенством сторон при осуществлении милицией функций по обслуживанию населения, например по оказанию неотложной помощи гражданам, пострадавшим от несчастных случаев или от преступных посягательств, и др.

Управление внутренними делами характеризуется высокой служебной дисциплиной, наличием единоначалия и другими особенностями.

Характер задач, решаемых в процессе управления внутренними делами, обуславливает динамичность этой деятельности. Каждый этап развития нашего государства, как правило, сопровождается изменениями в структуре управления, направленными на улучшение работы. Динамичность управления способствует оптимальному решению задач в сфере внутренних дел.

Управление в сфере внутренних дел характеризуется также тем, что многие субъекты управления не только организуют, но и практически непосредственно осуществляют охрану общественного порядка, ведут борьбу с преступностью и т.д.

Важное место в управленческой деятельности занимают организация и осуществление предупредительно-профилактической работы как наиболее эффективного и гуманного способа борьбы с преступностью и иными правонарушениями. Профилактические мероприятия, осуществляемые в процессе управления внутренними делами, состоят из мер общей и индивидуальной профилактики. Общая профилактика направлена на выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению правонарушений. Индивидуальные профилактические меры применяются непосредственно к личности с антиобщественными установками и ориентациями с целью убедить эту личность в необходимости законопослушного поведения.

В процессе управления внутренними делами предупреждаются также несчастные случаи, вредные и общественно опасные последствия, возникающие при эпидемиях, пожарах, наводнениях, землетрясениях и других стихийных бедствиях.

Управление внутренними делами, так же как и управление иными сферами и отраслями, базируется на общих принципах государственного управления. К ним относятся: участие граждан в управлении, сочетание общегосударственных и местных интересов, национальное равноправие, законность, гласность и учет общественного мнения.

Наряду с общими принципами в сфере управления внутренними делами действуют принципы, которые относятся к отдельным направлениям деятельности в этой сфере.

На основании вышеизложенного можно сформулировать следующее определение государственного управления в сфере внутренних дел — это целенаправленная, организующая, исполнительная и распорядительная деятельность уполномоченных субъектов управления, состоящая в непосредственной, практической реализации задач и функций государства в сфере внутренних дел.

Современный этап развития нашего государства, превращение его в правовое государство требуют совершенствования и повышения уровня управления в сфере внутренних дел. В законодательных и иных актах государства определены конкретные пути улучшения государственного управления. Эти пути в равной мере относятся и к управлению внутренними делами: обеспечение соответствия конституций, законов республик, уставов, законов и иных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и Федеральным законам, в том числе регулирующим общественные отношения в сфере внутренних дел; оптимальное разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; повышение роли местного самоуправления в решении вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических и иных местных традиций; упрочение правовой основы управления общественными процессами; укрепление законности в управлении; внедрение в управление достижений науки и техники, повышение роли науки в управлении; улучшение дела подбора, расстановки и обучения кадров аппарата управления; совершенствование форм и методов работы органов исполнительной власти; повышение уровня дисциплинированности, организованности и ответственности органов исполнительной власти и их должностных лиц за результаты своей деятельности.

§2. Компетенция органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в сфере внутренних дел

Компетенция органов государственной власти в сфере внутренних дел складывается из объема их полномочий в рассматриваемой сфере.

Федеральные органы представительной и исполнительной власти осуществляют общее руководство в сфере внутренних дел. Они определяют основные направления федеральной политики в сфере внутренних дел России.

Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — обеспечивает законодательное регулирование отношений в сфере внутренних дел так же, как и в других сферах жизнедеятельности на всей территории России; осуществляет законодательное регу-

лирование организации управления внутренними делами, конституционные права, свободы и обязанности граждан, другие отношения, регулирование которых согласно Конституции Российской Федерации относится к компетенции России, устанавливает общие принципы, основы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере внутренних дел, решает другие вопросы, отнесенные к ведению России.

Президент Российской Федерации издает указы по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел, охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью; при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе; назначает на должность федерального министра внутренних дел и освобождает его от должности; принимает также другие меры, направленные на укрепление правопорядка и общественной безопасности.

Правительство Российской Федерации участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства. На основе и во исполнение законов, указов Президента России и иных актов Федерального Собрания и Президента издает постановления и распоряжения по вопросам управления в сфере внутренних дел и проверяет их исполнение; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, борьбе с преступностью; объединяет и направляет работу органов исполнительной власти в сфере внутренних дел и др.¹

Важными полномочиями в сфере внутренних дел обладают **представительные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации**. Они принимают соответствующие законы, указы, постановления, распоряжения, в которых детализируются и конкретизируются принципиальные положения федеральных законодательных и иных нормативных актов России применительно к конкретным территориальным и иным особен-

¹ См.: Федеральный Конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации». Собрание законодательства Российской Федерации 1997, № 51, ст.5712; 1998, № 1, ст.1.

ностям соответствующего субъекта Российской Федерации; принимают нормативные акты, необходимые для регулирования вопросов управления внутренними делами республиканского, краевого, областного, городского, окружного значения. Представительные органы субъектов Российской Федерации принимают законы и иные правовые нормативные акты по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на соответствующей территории. Правительства республик, администрации (правительства) краев, областей, городов федерального значения, округов осуществляют меры по защите и обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан на соответствующей территории субъекта Российской Федерации, осуществляют меры по защите интересов государства и общественной безопасности. Они издают соответствующие нормативные акты, осуществляют руководство и контроль за деятельностью органов внутренних дел, оказывая им всемерную помощь, организуют борьбу со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями и др.

Органы представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по формированию органов, осуществляющих управление в сфере внутренних дел. Они образуют министерства внутренних дел республик, управления (главные управления) внутренних дел краев, областей, городов федерального значения, автономных округов, городские и районные органы внутренних дел (управления, отделы). На основе двойного подчинения органов внутренних дел правительство (администрация) субъекта Федерации направляет деятельность подчиненных им органов внутренних дел и координирует их работу с другими государственными органами и общественными формированиями, участвующими в охране правопорядка; рассматривают вопросы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и принимают по ним правовые акты; ставят перед органами внутренних дел задачи, координируют планы работы органов внутренних дел, направляют работу органов внутренних дел по подбору и обучению кадров органов внутренних дел, создают им необходимые материальные условия для работы и улучшают жилищно-бытовые условия сотрудников органов внутренних дел; утверждают штаты криминальной милиции и милиции общественной безопасности, финансируемых за счет средств бюджета субъекта Федерации.

Органы представительной и исполнительной власти субъектов Федерации создают комитеты (комиссии) по законности. К их

ведению относится образование иных структур и формирований, действующих в правоохранительной сфере.

Компетенция органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере внутренних дел определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации, постановлениями Правительства Российской Федерации, конституциями, законами республик, уставами, законами и иными правовыми актами краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. Акты субъектов Федерации должны соответствовать положениям Конституции Российской Федерации, закрепившим в качестве основы конституционного строя Российской Федерации федеративное устройство России, основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

§3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере внутренних дел

К числу функций, реализуемых органами местного самоуправления, относятся, в частности, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности. В муниципальных образованиях (городах, районах и др.) действует милиция, которая, являясь составной частью российской милиции, функционирует в качестве самостоятельного структурного звена в системе соответствующих отделов (управлений) внутренних дел. Органы местного самоуправления за счет собственных и привлеченных средств могут создавать и содержать муниципальные органы охраны общественного порядка. Органы местного самоуправления обеспечивают необходимые условия для эффективного функционирования подразделений местной милиции в целях обеспечения правопорядка, надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, своевременного реагирования на изменения криминальной обстановки.

Милиция общественной безопасности находится в подчинении руководителей органов внутренних дел субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

Органы местного самоуправления принимают меры по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в связи с проведением массовых мероприятий - митингов, демонстраций, шествий, пикетирования, крупных спортивных и других массовых публичных мероприятий.

К вопросам местного значения относятся также обеспечение противопожарной безопасности в муниципальном образовании, организация муниципальной пожарной службы.

При возникновении стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, пожаров, массовых нарушений общественного порядка органы местного самоуправления принимают меры по спасению и охране жизни людей, защите их здоровья и имущества.

При органах местного самоуправления состоят комиссии: административная¹; по защите прав несовершеннолетних; наблюдательная и др. Указанные комиссии участвуют в обеспечении общественного порядка и законности на территории муниципального образования. Административная комиссия рассматривает дела об административных правонарушениях и в пределах своих полномочий налагает на виновных административные взыскания. Комиссия по защите прав несовершеннолетних рассматривает и разрешает дела, связанные с правонарушениями, которые совершаются подростками. Наблюдательная комиссия выполняет функции общественного контроля за соблюдением законности в местах лишения свободы, рассматривает вопросы, связанные с социальной поддержкой лиц, отбывающих наказание в местах лишения свободы.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления в пределах своих полномочий содействуют судебным органам, прокуратуре и органам юстиции в реализации возложенных на них правоохранительных задач и функций; взаимодействуют с налоговой полицией.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Раскройте содержание сферы управления «внутренние дела».

¹ См.: Примерное Положение об административной комиссии при районной Управе г. Москвы по делам об административных правонарушениях // Вестник мэрии Москвы, 1998 № 16; Примерное Положение о комиссии районной Управы по охране прав детей. // (Там же).

2. Назовите основные элементы управления в сфере внутренних дел.
3. Перечислите особенности управления внутренними делами.
4. По каким признакам классифицируются функции управления в сфере внутренних дел? Разработайте схему «Классификация функций управления в сфере внутренних дел»
5. Проанализируйте компетенцию органов государственной власти в сфере внутренних дел.
6. В чем заключаются полномочия органов местного самоуправления в сфере внутренних дел?

Глава 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ КАТЕГОРИИ СФЕРЫ УПРАВЛЕНИЯ ВНУТРЕННИМИ ДЕЛАМИ

§1. Понятие и основные элементы общественного порядка и общественной безопасности

Учением об обществе и государстве установлено, что любой способ производства материальных благ требует упрочения социальных связей и общественных отношений, без которого немыслима совместная и целеустремленная производственная и иная социальная деятельность людей.

В доклассовом обществе порядок регулировался обычаями и традициями. С разделением труда, появлением частной собственности и классов общественный порядок и общественная безопасность регулируются прежде всего правом и моралью и охраняются государством.

Общественный порядок складывается из волевых отношений людей, которые проявляются в их поведении, действиях как результат их сознательной деятельности. Политическая система (государство, общественные объединения) формирует общественный порядок, активно влияет на общественные отношения путем установления социальных правил поведения и обеспечения их исполнения и соблюдения.

На основании изложенного можно сделать вывод о том, что общественный порядок в государстве представляет социально-правовую категорию, детерминированную базисом общества, установившуюся в результате соблюдения социальных норм (норм права, морали, общепринятых правил общежития и др.) систему общественных отношений, неприкосновенность которой гарантируется всей политической системой государства, обществом.

Общественный порядок как социальную категорию, т.е. систему всех социальных связей и отношений, в законодательстве и литературе отличают от общественного порядка в узком (специальном) смысле. Последний охватывает не всю систему урегулированных социальными нормами общественных отношений, а

их часть (подсистему), которая складывается в определенной сфере общественной жизни.

Необходимость вычленения понятия общественного порядка в узком смысле обусловлена многосторонностью и своеобразием общественных отношений, складывающихся в той или иной социальной сфере, наличием специальных правовых норм, регулирующих различные виды общественных отношений, установлением законодательством ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок как правовую категорию, а также существованием специальных функций по обеспечению общественного порядка и органов, реализующих эти функции.

Под общественным порядком как социально-правовой категорией понимается обусловленная потребностями общества система урегулированных социальными нормами отношений, складывающихся в общественных местах в процессе общения людей, имеющая целью обеспечение обстановки спокойствия общественной жизни, нормальных условий для труда и отдыха людей, для деятельности государственных органов предприятий, учреждений и организаций¹.

Поскольку рассматриваемое понятие связано с местом, где складываются общественные отношения между людьми, то возникает вопрос о том, что следует понимать под общественным местом. В законодательстве понятие «общественное место» не формулируется. Однако в нем содержится примерный перечень общественных мест: улицы, площади, парки, транспортные магистрали, вокзалы, пристани, аэропорты и другие общественные места.

К общественным местам в литературе принято относить места общения людей в целях удовлетворения различных жизненных потребностей. Общественное место связывается с пребыванием в

¹ По вопросу о понятии общественного порядка в узком смысле слова в специальной юридической литературе нет единого мнения (см., например, Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965, с. 11; Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975, с.19-20; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. 4.1. Предмет и понятие. М., 1981, с. 18; Кондрашов Б.П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М.,1998, с. 16 и др.).

нем людей, ибо нарушение правил поведения в местах общения людей одной личностью затрагивает интересы другой личности, группы людей, общества. Этим, в частности, объясняется тот факт, что одно и то же деяние, совершенное в общественном месте, рассматривается как правонарушение и влечет юридическую ответственность (скажем, распитие спиртных напитков на улице, в парке и т.п.), совершенное вне общественного места, к числу правонарушений не относится.

Общественные отношения, складывающиеся в общественных местах, в сфере общественного порядка, регулируются нормами права и иными социальными нормами.

Ведущее место в правовом регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит конституционным нормам, которые возлагают на органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединения обязанность соблюдать Конституцию Российской Федерации. Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни.

Важная роль в регулировании отношений в сфере общественного порядка принадлежит нормам законов и иных актов органов государственной власти, направленных на обеспечение общественного порядка¹.

Нормы, регулирующие отношения в сфере общественного порядка, содержатся также в уголовном и ином законодательстве. Они содержатся в нормативных указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, в законах и других актах органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

Отношения в рассматриваемой сфере регулируются общепринятыми в обществе правилами общежития, нормами морали, обычаями и др. Они возлагают на граждан выполнение нравст-

¹ См., например, гл. 13 («Административные правонарушения, посягающие на общественный порядок») Кодекса РСФСР об административных правонарушениях. — Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1984, № 27, ст. 909.

венных обязанностей в сфере общественного порядка, являются важными средствами предупреждения антиобщественного поведения.

Мораль цивилизованного общества воспитывает граждан в духе точного и неуклонного исполнения законов, уважения к правам, чести и достоинству других граждан, к правилам общежития, непримиримости к различного рода антиобщественным поступкам, добросовестного выполнения своих обязанностей, ответственности перед обществом.

Наряду с этим нормы морали устанавливают меры общественного воздействия в отношении нарушителей общественного порядка. Антиобщественное поведение лица может быть предметом обсуждения на заседании товарищеского суда, на собрании общественной организации, трудового коллектива и т.п. Состояние общественного порядка, его прочность в государстве во многом зависят от соблюдения норм морали и правил общежития, от эффективности нравственного воспитания граждан.

Чем более развитым, цивилизованным становится общество, тем большее значение приобретают соблюдение всеми гражданами общественного порядка, нетерпимость к любым антиобщественным проявлениям. Необходимость укрепления общественного порядка и строгого соблюдения норм, регулирующих общественные отношения в его сфере, обусловлены интересами народа, государства, общества, ибо они выражают волю большинства граждан, активно содействуют развитию и совершенствованию общественных отношений, охраняют права, свободы и законные интересы граждан, предприятий, учреждений и организаций.

Вопросы укрепления общественного порядка являются предметом постоянной заботы государства, общества. Государство придает большое значение воспитанию высокой гражданственности личности, уважения к законам и правилам морали, непримиримости к нарушениям законности, готовности активно участвовать в охране общественного порядка. Первостепенное значение наше государство придает последовательному и настойчивому искоренению нарушений трудовой дисциплины, хищений и взяточничества, пьянства и хулиганства и других противоправных антиобщественных явлений.

Особое внимание уделяется правовой защите личности, упрочению гарантий осуществления политических, экономических, социальных прав и свобод граждан. Одновременно повышается ответственность каждого гражданина перед своим трудовым кол-

лективом, государством и обществом в целом. Последовательно осуществляются меры законодательного, организационного и воспитательного характера, направленные на упрочение правовой основы государственной и общественной жизни, дисциплины, на усиление борьбы с правонарушениями.

Важные меры по укреплению общественного порядка в нашем государстве предусмотрены законодательством, которое было принято в последние годы. Так, в 1991 и в последующие за ним годы приняты законы, которые непосредственно направлены на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в стране. К ним относятся: Закон РСФСР от 18 апреля 1991 г. «О милиции»¹, Закон РСФСР от 17 мая 1991г. «О чрезвычайном положении»², Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О безопасности»³, Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»⁴, Федеральный закон от 6 февраля 1997 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»⁵, Положение о государственной инспекции безопасности дорожного движения⁶, федеральные законы о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях⁷ и другие законодательные акты.

Сущность и элементы общественного порядка. Сущность общественного порядка составляют необходимые, относительно устойчивые, закономерные внутренние связи, присущие общественному порядку, объединяющие воедино его элементы. Сущ-

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16, ст.503; Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 10, ст.360; № 32, ст. 1231.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 22, ст.773.

³ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 15, ст.769; 1993, № 2, ст.77.

⁴ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст.3349.

⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 6, ст.711.

⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 25, ст.2897.

⁷ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 26, ст.2697 и др.

ность общественного порядка является действительным его содержанием, под которым понимается система элементов, свойств общественного порядка и его функций.

Общественный порядок характеризуется материальным, волевым и правовым содержанием (элементами)¹.

Материальное содержание. Под этим видом содержания общественного порядка понимаются реально существующие общественные отношения. Материальной основой общественного порядка являются: экономический строй общества; политический строй государственной власти; вид демократии; система общественных отношений и потребность в их упорядочении; реальные потребности и интересы членов общества.

Волевое содержание. Общественный порядок имеет волевое содержание. Поведение участников общественных отношений — волевое. При этом воля выступает в виде психической реакции человека (воля индивидуума) и общественной воли (воли социальных групп, классов, государства). Волевые действия и поступки участников общественного порядка в конечном счете детерминированы материальным содержанием общественного порядка, реальной действительностью, закономерностями общественного развития.

Воля индивидуума проявляется в его сознательных действиях по достижению определенных целей. Волевые акты индивидуума, являясь функцией человеческой психики, тесно связаны с реальной жизнью и зависят от нее. Действия и поступки, совершаемые индивидуумом в сфере общественного порядка, могут соответствовать его требованиям и способствовать упрочению общественного порядка или противоречить его интересам. В этой связи важное значение имеет воспитание у индивида уважительного отношения к социальным нормам, регулирующим общественный порядок, формирование привычки соблюдать действующие правила.

Носителями общественной воли в нашем обществе являются рабочий класс, крестьянство, интеллигенция, нации, народности, общественные объединения и социальные группы, разного рода неформальные образования.

Разновидностью общественной воли является воля государственная. Содержание этой воли определяется экономикой, поли-

¹ См.: Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Изд. Саратовского ун-та, 1977, с. 215-235.

тическими интересами и целями народа, который обладает государственной властью.

Государственная воля, выраженная в законе (праве), является общеобязательной. Предписания и правила правовых норм определяют поведение людей в сфере общественного порядка. Государственная воля, выраженная в праве, регулирует отношения, особенности и другие важные стороны общественного порядка. Она воздействует на поведение, действия, т.е. волю участников общественного порядка. Воля последнего должна соответствовать государственной воле, выраженной в нормах права.

Правовое содержание. Установленные государством правовые нормы определяют должное поведение людей в сфере общественного порядка. Правомерное поведение субъектов общественного порядка, реализация норм права в отношениях, складывающихся в сфере общественного порядка, и составляют его юридическое содержание.

Правовые нормы, действующие в сфере общественного порядка, регулируют поведение людей путем: установления правил, предписывающих должное или возможное поведение; введения запретов совершения вредных для общества действий; установления ответственности за нарушение запретов; посредством установления компетенции и регулирования деятельности субъектов охраны общественного порядка. Следовательно, правовое регулирование охватывает весьма широкий круг общественных отношений, складывающихся в сфере общественного порядка.

С учетом целей правового регулирования отношений в сфере общественного порядка правовые нормы могут быть сведены в следующие группы: нормы, определяющие правовой статус граждан в рассматриваемой сфере; нормы, определяющие компетенцию государственных органов и их должностных лиц в сфере общественного порядка; нормы, регулирующие деятельность общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка.

Нормы, определяющие правовой статус граждан в сфере общественного порядка. Эти нормы составляют наиболее многочисленную группу. Они устанавливают права, обязанности и ответственность граждан в данной сфере.

Граждане имеют право на спокойствие и благоприятные условия для труда и отдыха. Общественный порядок дает возможность людям спокойно проводить свой досуг, обеспечивает надежные условия пребывания в общественных местах, создает

нормальные условия для трудовой деятельности и т.д. Они вправе обращаться в компетентные органы за защитой от посягательств на их личность.

Граждане имеют право на участие в охране общественного порядка. Они вправе сообщать в компетентные органы (милицию и др.) о готовящихся или совершаемых нарушениях общественного порядка, принимать меры к пресечению нарушений общественного порядка. Действия граждан, направленные на пресечение преступных посягательств и на задержание преступника, правомерны и не влекут юридической или иной ответственности, даже если этими действиями вынужденно был причинен вред преступнику.

Граждане имеют право на самооборону. Не является преступлением причинение вреда посягающему лицу, то есть при защите личности и прав обороняющегося от других лиц охраняемых законом интересов общества и государства от общественно опасного посягательства, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны¹. Право на необходимую оборону имеют в равной мере все лица независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения.

Нормы права предоставляют гражданам возможность обращаться в компетентные органы с критическими замечаниями и предложениями, направленными на укрепление общественного порядка и совершенствование деятельности органов и организаций, охраняющих общественный порядок.

Граждане имеют право участвовать в охране общественного порядка в качестве членов добровольных народных дружин по охране общественного порядка, товарищеских судов и других общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка.

Права граждан в сфере общественного порядка не могут рассматриваться вне их связи с обязанностями в данной сфере. Единство прав и обязанностей в цивилизованном обществе основывается на сочетании интересов общества и личности. Известно, что жить в обществе и быть свободным от общества нельзя. Граждане обязаны соблюдать установленные нормами права и иными социальными нормами общественный порядок, правила поведения в общественных местах.

¹ См., ст.37 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Граждане должны соблюдать специальные запреты, установленные в сфере общественного порядка. Запрещаются: нецензурная брань в общественных местах, оскорбительное приставание к гражданам и другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие граждан (мелкое хулиганство); стрельба из огнестрельного оружия в населенных пунктах и в не отведенных для этого местах или с нарушением установленного порядка; распитие спиртных напитков в общественных местах, кроме предприятий торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков в разлив разрешена компетентными органами; появление в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, азартные игры на деньги, вещи и иные ценности, а равно принятие ставок частными лицами на спортивных и иных состязаниях; доведение несовершеннолетнего до состояния опьянения и др.¹

Правовые запреты и предписания направляют поведение субъектов отношений в сфере общественного порядка. Запреты и предписания реализуются путем их соблюдения, воздержания от совершения действий, запрещенных нормами права, т.е. вне правовых отношений. Реализация запретительных норм через правоотношения осуществляется в тех случаях, когда предписание запретительной нормы нарушено. За нарушение запретов, совершение правонарушений в сфере общественного порядка устанавливается юридическая ответственность. Эта ответственность устанавливается законодательством об административных правонарушениях и уголовным законодательством.

Важную регулирующую функцию выполняют нормы права, устанавливающие гарантии прав граждан в сфере общественного порядка. К числу таких норм относятся нормы, закрепляющие принцип законности в деятельности органов и должностных лиц вообще и в применении мер воздействия за нарушение общественного порядка в частности; нормы, предоставляющие право на обжалование действий органов и должностных лиц; нормы, устанавливающие ответственность органов и должностных лиц за незаконные действия, и др.

Нормы, определяющие компетенцию государственных органов и их должностных лиц в сфере общественного порядка. Эту группу составляют нормы, которые устанавливают задачи, функции, обя-

¹ См.: гл.13 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1984, № 27, ст.969.

занности, права и ответственность органов и должностных лиц по охране общественного порядка, определяют формы и методы их деятельности. В состав данной группы входят нормы, устанавливающие нормотворческую компетенцию государственных органов в сфере общественного порядка, обязанности и права органов внутренних дел, милиции и других правоохранительных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью, полномочия работников милиции и других должностных лиц в сфере общественного порядка и др. Объем полномочий того или иного звена в системе государственных органов в сфере общественного порядка зависит от назначения и места, которое занимает оно в этой системе: чем выше звено системы, тем более широкой компетенцией оно обладает. Совершенствование компетенции органов и должностных лиц, точное и четкое определение задач, обязанностей и прав, а также ответственности каждого органа (должностного лица) в сфере общественного порядка способствуют дальнейшему укреплению законности, улучшению работы органов, охраняющих общественный порядок.

Нормы, регулирующие деятельность общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка. Нормы, входящие в данную группу, содержатся в законодательных и иных актах, устанавливающих основные обязанности и права общественных формирований. Задачи и функции, порядок образования и организации работы, обязанности и права, формы и методы работы, организация взаимодействия общественных формирований с государственными органами и др. определяются положениями о соответствующих общественных формированиях¹.

Таково содержание общественного порядка, его элементов.

Общественная безопасность. Общественный порядок тесно связан с другой сферой жизни общества — общественной безопасностью, которую призваны обеспечивать органы государства и в особенности органы внутренних дел, милиция.

К сфере общественной безопасности относятся те общественные отношения, которые связаны с предотвращением или устранением угрозы для жизни и здоровья людей и их имущества. Общественная безопасность связана с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими. Она включает в себя отношения людей, свя-

¹ См., например, Временное положение о Московской городской народной дружине - Вестник Мэрии Москвы, 1994, №11.

занные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах; правил противопожарной безопасности; правил борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями; правил пользования предметами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему (например, правил приобретения, хранения, перевозки огнестрельного оружия и боеприпасов, правил приобретения и хранения взрывчатых материалов, правил открытия и функционирования объектов, где они обращаются, и др.).

Отношения, складывающиеся в сфере общественной безопасности регулируются правовыми нормами. Их соблюдение и исполнение гарантируются применением принуждения со стороны государства и его органов.

Между общественным порядком и общественной безопасностью существует глубокая взаимосвязь. Укрепление общественного порядка способствует повышению общественной безопасности. Так, обеспечение должного общественного порядка при проведении каких-либо массовых мероприятий (спортивных игр, народных гуляний, митингов, демонстраций, шествий и т.п.) одновременно является и обеспечением общественной безопасности, поскольку служит целям предотвращения наступления опасности для жизни и здоровья людей или их имущества. Вместе с тем соблюдение правил и требований общественной безопасности (скажем, правил дорожного движения, правил пользования спортивными сооружениями во время проведения соревнований и т.п.) является важным условием поддержания надлежащего общественного порядка.

Однако несмотря на тесную взаимосвязь, рассматриваемые сферы не тождественны. Они объединяют различные группы общественных отношений, регулируемые нормами и правилами. В связи с этим законодательство об административных правонарушениях устанавливает дифференцированную ответственность за правонарушения в сфере общественного порядка и в сфере общественной безопасности. Так, гл.13 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях включает в себя составы правонарушений, посягающие на общественный порядок. Правонарушения, посягающие на общественную безопасность, содержатся в ряде глав Кодекса, например, нарушение или невыполнение правил пожарной безопасности влечет ответственность, предусмотренную ст.169 гл.14 Кодекса, ст.126 гл.10 Кодекса предусматривает ответ-

ственность за нарушение правил перевозки опасных веществ и предметов на железнодорожном, морском, речном и автомобильном транспорте и электротранспорте и т.д.

§2. Соотношение общественного порядка и общественной безопасности с другими сферами жизнедеятельности

Для уяснения понятий и сущности общественного порядка и общественной безопасности важное значение имеет вопрос о их соотношении с другими смежными сферами жизнедеятельности: правопорядком, общественным благоустройством, государственным порядком. Изучение соотношения общественного порядка и общественной безопасности с указанными сферами жизни способствует более четкому уяснению границ общественных отношений, складывающихся в сфере общественного порядка и сфере общественной безопасности.

Общественный порядок, общественная безопасность и правопорядок. Сфера правопорядка охватывает ту часть общественных отношений, которые урегулированы нормами права. Общественный порядок, рассматриваемый в узком (специальном) смысле, и правопорядок — сферы, которые в значительной части совпадают. Они совпадают в той части, в которой общественный порядок регулируется нормами права. Что касается отношений сферы общественного порядка, регулируемых нормами морали, нравственности, правилами общежития, то они находятся за пределами сферы правопорядка. Из этого, однако, не следует вывод о том, что сфера правопорядка уже сферы общественного порядка в узком его понимании. Многие правовые отношения не входят в сферу общественного порядка (например, трудовые, гражданско-правовые и иные правоотношения).

Правапорядок составляет сердцевину общественного порядка, поскольку государство при помощи права закрепляет важнейшие отношения в сфере общественного порядка. Эти отношения охраняются государством, в необходимых случаях поддерживаются мерами государственного принуждения.

Общественная безопасность и правопорядок соотносятся как часть к целому. Такое соотношение обусловлено тем, что отношения в сфере общественной безопасности регулируются нормами права.

Следовательно, общественная безопасность является составной частью, элементом правопорядка.

Общественный порядок, общественная безопасность и общественное благоустройство. Под общественным благоустройством понимаются рациональная планировка и застройка населенных пунктов, общественных мест, их обустройство и поддержание в состоянии, благоприятствующем труду и отдыху людей. Многие вопросы общественного благоустройства, например, целесообразная планировка и оборудование мест массового отдыха граждан и других мест пребывания людей, расположение в населенных пунктах предприятий торговли и общественного питания, театров, кинотеатров, стадионов и других учреждений, чистота и освещенность дворов и подъездов и др., существенно влияют на состояние общественного порядка и общественной безопасности. Так, чистота и порядок в общественных местах способствуют формированию у людей уважительного отношения к общественной нравственности, уменьшают степень угрозы общественной безопасности. И, наоборот, захламенение общественных мест, запущенное состояние садово-паркового хозяйства, антисанитарное состояние общественных мест, плохая освещенность улиц, дворов, подъездов, садов, парков нередко создают благоприятные условия для совершения нарушений общественного порядка, возникновения пожаров, эпидемий и других заразных заболеваний.

Вместе с тем общественный порядок, общественная безопасность и общественное благоустройство — разные сферы жизни людей. В отличие от общественного порядка и общественной безопасности сфера благоустройства главным образом включает в себя отношения людей к материальным предметам окружающей среды.

Общественный порядок, общественная безопасность и государственный порядок. Последнее понятие в законодательстве употребляется наряду с общественным порядком. Анализ законодательства позволяет сделать вывод, что под государственным порядком понимается более широкая сфера общественной жизни по сравнению с общественным порядком, понимаемом в узком смысле. Вместе с тем государственный порядок не охватывает сферу общественного порядка целиком. Он так же, как и правопорядок, составляет его сердцевину, определяет сущность и содержание общественного порядка и правопорядка, а также и общественной безопасности.

Установление взаимосвязи и разграничения общественного порядка и общественной безопасности с другими смежными сферами общественной жизни позволяет наиболее обоснованно распределить компетенцию между соответствующими правоохранительными и иными органами и организациями.

§3. Содержание охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности

Под охраной общественного порядка понимается осуществление государственными органами во взаимодействии с общественными формированиями различных мер по обеспечению охраны жизни и здоровья людей, их чести и достоинства, защите прав, свобод и законных интересов граждан, защите интересов предприятий, учреждений и организаций, по созданию спокойствия в населенных пунктах, благоприятствующего труду и отдыху людей, нормальной работе государственных органов, общественных объединений, трудовых коллективов.

Обеспечение общественной безопасности имеет целью предупреждение, предотвращение и устранение явлений и опасных ситуаций, угрожающих жизни и здоровью людей, имуществу граждан, предприятий, учреждений и организаций, и их последствий.

Систему мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности составляют правовое регулирование отношений в указанных сферах, т.е. принятие компетентными органами законодательных и иных нормативных актов, регулирующих поведение людей в этих сферах жизнедеятельности; реализация, т.е. претворение в жизнь государственными органами и общественными формированиями правил этих актов.

Осуществление мер по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности выражается в деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений и иных антиобщественных действий, в привлечении виновных к ответственности; в содействии компетентным органам и организациям в создании нормальных безопасных условий для общения людей в процессе производственной, трудовой деятельности и в удовлетворении ими материальных и духовных потребностей; в обеспечении гарантий для осуществления субъективных прав и выполнения обязанностей гражданами; в действиях, направленных на ликвидацию вредных последствий, вызванных нарушением пра-

вил и норм общественной безопасности, стихийными бедствиями и др.

Сложный, комплексный характер сферы общественного порядка и сферы общественной безопасности обуславливает необходимость существования различных способов их охраны. В зависимости от специфики правового регулирования общественных отношений в рассматриваемых сферах и характера мер, посредством которых охраняется общественный порядок и обеспечивается общественная безопасность, различаются следующие способы охраны: административно-правовой, оперативно-розыскной, уголовно-правовой и гражданско-правовой.

Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечения общественной безопасности осуществляется посредством применения мер нормотворческого и организационного характера, мер административного воздействия по предупреждению и пресечению правонарушений в указанных сферах и применения к нарушителям административных взысканий.

Оперативно-розыскная охрана общественного порядка и общественной безопасности осуществляется в соответствии с законодательством с помощью оперативно-розыскных мероприятий и средств для предотвращения и раскрытия преступлений, совершаемых в рассматриваемых сферах, а также розыска и задержания лиц, скрывающихся от суда и следствия, преступников.

Уголовно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности осуществляется с использованием уголовно-правовых средств, применением наказания к виновным лицам в порядке, установленном уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

Гражданско-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности заключается в применении гражданско-правовых средств, направленных на охрану прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций от правонарушений, связанных с причинением морального или материального ущерба.

Наличие разных способов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности обуславливает существование ряда организационно-правовых видов (направлений) деятельности, осуществляемых государственными органами во взаимодействии с общественными формированиями в этих сферах. Они имеют специфическое назначение и особенности. К основным общепризнанным направлениям деятельности органов внут-

ренных дел относятся: административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная деятельность, а также уголовно-исполнительная деятельность.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Раскройте содержание основных элементов общественного порядка.

2. Чем отличается общественный порядок от общественной безопасности и правопорядка? Изобразите соотношение этих понятий на схеме.

3. Что следует понимать под охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности?

4. Перечислите способы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Глава 4. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Сущность и основные черты административной деятельности органов внутренних дел

Важнейшее место по объему и многообразию решаемых органами внутренних дел задач занимает административная деятельность¹. Являясь органами управления, органы внутренних дел выполняют исполнительные и распорядительные функции, их деятельность по осуществлению этих функций регулируется преимущественно нормами административного права. Они выступают в качестве субъектов административно-правовых отношений.

Административная деятельность органов внутренних дел - это целенаправленная, организующая исполнительная и распорядительная деятельность, состоящая в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел.

Административной по своей сущности является деятельность многих аппаратов и служб милиции, которая, в частности, включает в себя охрану общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, осуществление разрешительной системы, административного надзора, деятельность участковых инспекторов милиции, функционирование службы по предупреждению правонарушений несовершеннолетних, специальных учреждений милиции и др. Административно-правовые средства находят широкое применение в охране частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, обеспечении контроля за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

Административная деятельность органов внутренних дел составляет одно из важнейших направлений обеспечения общественного порядка и безопасности, обстановки спокойствия в общественных местах, охраны личности, ее прав и свобод, защиты

¹ Оперативно-розыскная деятельность, уголовно-процессуальная деятельность и деятельность по исполнению уголовных наказаний изучаются в соответствующих курсах, преподаваемых в вузах МВД России.

законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций, предупреждения и пресечения противоправных действий, применения к нарушителям мер административно-процессуального обеспечения и административных взысканий.

Содержание деятельности, направленной на охрану общественного порядка, составляют административно-правовые отношения, складывающиеся и развивающиеся, во-первых, внутри органов в процессе организации практического решения задач обеспечения общественного порядка и безопасности; во-вторых, в ходе повседневной непосредственной охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности силами и средствами государственных органов и общественности.

В первом случае речь идет об определении штатов, о подборе, расстановке и обучении кадров, выработке решений по охране общественного порядка и об организации практического выполнения этих решений, осуществлении функций контроля и т.п., т.е. о внутриорганизационных отношениях (внутриорганизационная деятельность органов внутренних дел).

Во втором случае имеются в виду отношения, складывающиеся в связи с охраной общественного порядка, скажем, отношения, возникающие в связи с совершением гражданином административного правонарушения, посягающего на общественный порядок; отношения, возникающие в связи с обращением в органы внутренних дел предприятия, организации за разрешением на открытие оружейно-ремонтной мастерской и т.д. Субъектами возникающих при этом отношений с участием органов внутренних дел могут быть граждане, органы, предприятия, учреждения, организации и их должностные лица, не подчиненные органам внутренних дел в служебном отношении. Рассматриваемые отношения присущи внешней административной деятельности органов внутренних дел, которая выражается в непосредственном обеспечении соблюдения гражданами, должностными лицами требований законодательства в сфере внутренних дел, в осуществлении мер, направленных на предупреждение, пресечение и привлечение к ответственности правонарушителей.

При этом внутриорганизационная и внешняя деятельность органов внутренних дел взаимосвязаны и имеют главной задачей создание наиболее благоприятных условий для граждан и должностных лиц в сфере их труда, отдыха, удовлетворения различных потребностей, реализации прав и законных интересов.

Характерными чертами административной деятельности органов внутренних дел являются: государственно-властный и организационный характер, подчиненность и подконтрольность в процессе ее осуществления соответствующим государственным органам исполнительной власти, сочетание элементов централизованного руководства с оперативным (непосредственным) управлением, подзаконность, профилактическая направленность.

Государственно-властный характер административной деятельности органов внутренних дел находит свое выражение в осуществлении этими органами возложенных на них административно-правовых полномочий от имени государства в рамках компетенции, строго определенной законом. Сотрудники органов внутренних дел, выполняя административные функции, выступают как субъекты управления (представители власти), наделенные правом давать обязательные для исполнения указания, применять в необходимых случаях меры принудительного воздействия. Поэтому по отношению к объектам управления исполнительная деятельность органов внутренних дел является вместе с тем и распорядительной. В распорядительных полномочиях проявляется присущая административной деятельности властность.

Административная деятельность органов внутренних дел — непосредственно организующая деятельность. Организационная сущность административной деятельности выражается в том, что в процессе ее осуществления организуется совместная целенаправленная деятельность людей по решению задач в сфере внутренних дел, охраны общественного порядка. В этих целях решаются вопросы, связанные с функционированием системы управления внутренними делами, координируется деятельность участников общественных отношений в сфере внутренних дел, организуется совместная работа, осуществляются контроль и надзор за ходом ее выполнения.

Подчиненность и подконтрольность административной деятельности органов внутренних дел соответствующим федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов федерации, органам местного самоуправления. Это повышает роль указанных органов в организации борьбы с правонарушениями, усиливает ответственность милиции, пожарной охраны, государственной инспекции безопасности дорожного движения и других органов за выполнение возложенных на них задач, обеспечивает эффективность контроля за их работой, способствует координации деятельности различных правоохранительных

органов и общественных формирований. Государственные органы представительной и исполнительной власти, органы местного самоуправления несут ответственность за состояние правопорядка на своей территории. Они призваны самым активным образом влиять на деятельность подведомственных им органов внутренних дел, создавать условия для повышения эффективности административной деятельности.

Административная деятельность органов внутренних дел характеризуется сочетанием централизованного руководства с оперативным (непосредственным) управлением. Централизованное руководство выражается в определении приоритетных направлений деятельности, установлении общих правил, нормативов и т.п. Для оперативного (непосредственного) управления характерно наличие прямых связей между субъектом и объектом управления.

Административная деятельность органов внутренних дел подзаконна. Это означает, что закон определяет ее направление и главные средства достижения целей. Рассматриваемая черта административной деятельности очень важна, так как ее сфера чрезвычайно широка. Она осуществляется постоянно в общении с гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами. Любое отступление от закона может причинить существенный ущерб правам и законным интересам граждан, органам, предприятиям, учреждениям, организациям.

Подзаконность административной деятельности имеет большое значение и в силу того, что в процессе этой деятельности прежде всего исполняются предписания закона. Нормы закона применяются органами внутренних дел в связи с конкретными жизненными ситуациями и обстоятельствами. При этом органы внутренних дел (их должностные лица) могут давать непосредственные предписания (скажем, издать приказ о поощрении работника) либо совершают действия, содержание которых составляет исполнение прямых предписаний закона (например, пресечение правонарушения).

В процессе осуществления административной деятельности уполномоченные органы внутренних дел разрабатывают и издают ведомственные нормативные акты. Содержащиеся в них нормы, правила поведения носят подзаконный характер, поскольку принимаются эти акты в целях исполнения требований закона, их детализации и конкретизации.

Органы внутренних дел (должностные лица) в соответствии с законодательством вправе самостоятельно осуществлять деятель-

ность по привлечению к юридической ответственности правонарушителей, применять к ним меры административного и уголовного-процессуального воздействия. Разумеется, эта деятельность должна осуществляться в строгом соответствии с требованиями закона.

Профилактическая направленность административной деятельности органов внутренних дел обеспечивается прежде всего такой организацией работы всех аппаратов, служб, сил, средств, которая создавала бы максимальные условия для развития цивилизованных отношений в сфере общественного порядка и сфере общественной безопасности, для строгого соблюдения установленного в этих и иных сферах внутренних дел законодательства, для предупреждения его нарушений. Успех в этой работе достигается только при глубоком, всестороннем изучении состояния общественного порядка, общественной безопасности, причин и условий, способствующих совершению правонарушений, действенной, обоснованной расстановке сил и средств, а также высоко-профессиональной службой каждого работника.

Правовая характеристика административной деятельности органов внутренних дел складывается из административно-правового регулирования и административно-правовых отношений, в которые вступают органы внутренних дел (как и их полномочные представители) с гражданами, предприятиями, учреждениями, организациями и их должностными лицами.

В процессе административной деятельности органы внутренних дел вступают повседневно в многочисленные отношения с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами, а также с вышестоящими, подчиненными и иными органами внутри своей системы. Эти отношения регулируются нормами административного права и являются в этой связи административно-правовыми. В зависимости от того, где складываются отношения, где они возникают и развиваются (вне органов внутренних дел или внутри их системы), различаются нормы, регулирующие как эти отношения, так и содержание, формы, способы реализации отношений.

Внутренняя административная деятельность органов регулируется, например, нормами административного законодательства о службе в органах внутренних дел. Эти нормы составляют правовую основу при перемещении работников, присвоении им специальных званий, поощрений, дисциплинарной ответственности и др. Отношения в подобных случаях возникают между органами

внутренних дел и работником, причем содержание отношений в значительной мере определяется соподчиненностью участников отношений (субъектов).

Внешняя административная деятельность характеризуется обязательностью указаний (распоряжений) органа внутренних дел (или его полномочного представителя) для другой стороны данного правоотношения. Таковы, например, указания инспектора государственной противопожарной службы об устранении нарушений правил пожарной безопасности, требования инспектора лицензионно-разрешительной системы о предоставлении необходимых документов при выдаче разрешений на приобретение и хранение огнестрельного оружия и других объектов, подпадающих под лицензионно-разрешительную систему, требование работника милиции о прекращении правонарушения и т.п.

Сказанное ни в коей мере не дает оснований для утверждения, что все отношения, участниками которых являются органы внутренних дел, строятся по принципу «власть-подчинение». Профилактический характер внешней административной деятельности органов и их сотрудников обуславливает необходимость в целях достижения наибольшего результата вступления в отношения, характеризующиеся равенством сторон, сотрудничеством. Таковы отношения милиции с добровольными народными дружинами по охране общественного порядка, общественными пунктами охраны порядка, администрацией предприятий, учреждений, организаций и представителями общественности по вопросам проведения разнообразных мероприятий профилактического характера. В качестве примера можно привести отношения между Министерством внутренних дел России, Верховным Судом России, Прокуратурой России, Министерством юстиции России по координации усилий в борьбе с преступностью и иными правонарушениями.

В целях более полной характеристики административной деятельности отдельных аппаратов, служб органов внутренних дел следует иметь в виду, что каждая из них наряду с общими имеет свои конкретные задачи, охватывающие определенную сторону охраны общественного порядка. Например, конкретные задачи милиции определены в специальном законе. Выполнение конкретных задач осуществляется в специфических формах: например, обеспечение порядка на улицах, в парках и т.п. достигается путем несения службы патрульно-постовыми нарядами милиции и патрулирования членов добровольных народных дружин. Воз-

никающие в процессе выполнения этих задач отношения регулируются соответствующим законодательством.

Таким образом, специфика общественных отношений, складывающихся в том или ином конкретном направлении административной деятельности, обуславливает, с одной стороны, наличие специальных правовых актов, с другой — особые формы действий в ходе внедрения этих актов в жизнь.

Решение однородных задач административно-правовыми средствами осуществляется путем совершения однотипных действий, определяемых характером возникающих при этом общественных отношений. Совокупность такого рода действий составляет вид административной деятельности.

Форма административной деятельности органов внутренних дел — это организационно-правовое внешнее выражение конкретных однородных действий, совершаемых в целях практического осуществления стоящих перед ними задач. Следовательно, форма есть объективированное выражение сущности деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц, которые осуществляют административную деятельность. При этом форма, раскрывая содержание деятельности, показывает вместе с тем конкретные пути ее осуществления.

Различают правовые формы, когда совершаемые в них действия влекут юридические последствия, и неправовые, не вызывающие непосредственно правовых последствий. К последним относятся формы выражения организационных и материально-технических действий по управлению. Поскольку, однако, указанные действия совершаются в соответствии с законом, а формы выражения действий закрепляются в правилах и положениях в виде общих принципов деятельности, то они также должны соответствовать целям и задачам административной деятельности.

Административная деятельность органов внутренних дел осуществляется в *следующих формах*, правотворческая (правоустановительная); правоприменительная, которая в свою очередь подразделяется на регулятивную и правоохранительную; проведение организационных мероприятий; совершение материально-технических действий, операций.

Примером правотворческой формы деятельности является издание уставов, положений, инструкций МВД России. Примером правоприменительной формы деятельности может служить издание приказа начальника органа внутренних дел о назначении на должность того или иного работника (регулятивная форма

правоприменительной деятельности) или постановление начальника горрайоргана внутренних дел о наложении штрафа на правонарушителя (правоохранительная форма правоприменительной деятельности).

К организационной форме деятельности относятся: совещания, консультации, инструктирование, обмен опытом, проведение профилактических бесед, изучение и оценка обстановки, обучение и др.

Материально-техническая форма деятельности, являясь необходимой предпосылкой для правотворческой, правоприменительной и организационной деятельности, выражается в подготовке и обработке информационных материалов, справок, отчетов, обзоров, осуществлении учетно-статистической работы, делопроизводства.

§2. Принципы административной деятельности органов внутренних дел

Понятие принципов. Под принципами административной деятельности органов внутренних дел понимаются идеи, основные положения, которыми они руководствуются в административной деятельности. Принципы отражают объективность закономерностей общественного развития, характерные черты практики социального управления вообще и административной деятельности органов внутренних дел в частности.

Содержание принципов объективно выражает сущность административной деятельности, ее наиболее характерные черты. Будучи облеченными в форму правовых норм, принципы представляют собой общие положения, на которых должна строиться и осуществляться административная деятельность. В этом качестве принципы имеют значение правовых требований, обязательных к исполнению и соблюдению.

Вместе с тем некоторые идеи-принципы, оказывающие регулирующее воздействие на административную деятельность, не находят своего закрепления в законодательстве в виде соответствующих формулировок, следовательно, не являются правовыми и специфическими для административной деятельности органов внутренних дел. К таким идеям-принципам относятся, скажем, гуманизм, социальная справедливость и др. Это — социальные принципы, носящие мировоззренческий характер. Однако идеи

социальной справедливости, гуманизма и другие принципы должны пронизывать всю деятельность органов внутренних дел.

Охрана жизни, прав, свобод и законных интересов граждан, интересов общества и другие гуманитарные цели административной деятельности органов внутренних дел (милиции) могут быть достигнуты только на основе социальной справедливости, принципа гуманизма и других принципов, при наличии у граждан права на защиту, при наличии презумпции невиновности и иных нравственно-руководящих идей.

Цели (задачи) не только определяют характер административной деятельности и систему ее принципов, но и сами соизмеряются с принципами. Цели — это то, на что направлена административная деятельность, а принципы отвечают на вопрос, как, каким образом она осуществляется. Принципы оказывают воздействие на формы, методы, структуру, кадры, процесс деятельности. В принципах находят свое выражение основные требования, предъявляемые к построению и организации служб и подразделений и способам осуществления ими функций органов внутренних дел, относящихся к сфере административной деятельности, к стратегии, тактике и стилю работы, к характеру взаимоотношений между субъектами и объектами административной деятельности.

Принципы административной деятельности органов внутренних дел представляют собой результат отражения объективно действующих закономерностей, присущих им общих черт, которые становятся общим началом административной деятельности органов внутренних дел в целом. Принципы устанавливаются, формулируются людьми. Однако выработка людьми принципов не означает, что они носят чисто субъективный характер. Принципы отражают сущность явлений и реальных процессов развития общественных отношений, т.е. они носят объективный характер.

Итак, принципы образуют основу административной деятельности. Из основы выводятся все остальные свойства и отношения. Какова принципиальная основа деятельности — такова и ее сущность.

Классификация принципов. Принципы административной деятельности органов внутренних дел образуют систему, в которой они так или иначе связаны и взаимообусловлены. Ввиду этого эффективность административной деятельности достигается последовательным применением всей системы принципов и каждого из них в отдельности. Вместе с тем выделение того или иного принципа из системы дает возможность конкретно определить

роль каждого принципа, что облегчает их практическое применение.

В системе принципов административной деятельности органов внутренних дел выделяются социально-правовые и организационные принципы.

К социально-правовым относятся те принципы, которые имеют общесоциальный характер и реализуются в административной деятельности независимо от уровня и места того или иного органа, от должности, занимаемой работником, осуществляющим административную деятельность. Важная роль социально-правовых принципов обусловлена тем, что они являются основополагающими социальными (моральными, юридическими) правилами административной деятельности органов внутренних дел.

К организационным относятся принципы, на основе которых строится, организуется административная деятельность органов внутренних дел. Этими принципами руководствуются при создании аппаратов, служб, органов, подразделений и других организационных структур, осуществляющих административную деятельность. Применение указанных принципов позволяет избрать наиболее оптимальные варианты структуры и функционирования органов, рационально распределить компетенцию между субъектами деятельности, устранить параллелизм и дублирование в реализации функций административной деятельности.

Социально-правовые принципы. К социально-правовым принципам относятся: гуманизм, социальная справедливость, демократизм, опора на поддержку и доверие народа, законность, научность, сочетание гласности и профессиональной тайны.

Гуманизм. По своей сути деятельность органов внутренних дел (милиции) и ее работников носит гуманный характер, так как она направлена на защиту человека как личности от преступных и иных противоправных посягательств, на охрану общественного порядка и общественной безопасности, на обеспечение благоприятных условий для трудовой деятельности, спокойствия и отдыха людей.

Органы внутренних дел, милиция и ее работники в процессе административной деятельности принимают меры к охране жизни, здоровья и имущества граждан, если им угрожает опасность, от противоправных посягательств, стихийных бедствий или других чрезвычайных событий. Они оказывают первую помощь лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном состоянии в общественных местах;

ведут розыск лиц, пропавших без вести и в иных случаях, предусмотренных законодательством.

При авариях, пожарах, катастрофах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях органы внутренних дел принимают меры по ликвидации их последствий, спасению людей, оказанию им помощи, охране имущества, оставшегося без присмотра; оказывают содействие органам здравоохранения в проведении карантинных мероприятий при эпидемиях, Союзу Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца - в установлении местонахождения иностранных граждан и лиц без гражданства, а также в розыске лиц, потерявших связь с родственниками, и др.

В осуществлении административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел проявлением гуманизма является обеспечение привлекаемому к ответственности права на защиту; при рассмотрении дела о правонарушении и применении к виновному мер пресечения и взыскания учитываются: его личность, возраст, состояние здоровья, семейное положение, обстоятельства, смягчающие ответственность за правонарушение, наличие у нарушителя несовершеннолетних детей, оставшихся без присмотра, а равно имущества или жилища, оставшегося без присмотра, и другие обстоятельства.

Совершение работником оскорбительных, антигуманных или унижающих честь и достоинство граждан действий недопустимо.

Социальная справедливость. Как принцип деятельности она проявляется в том, что любой гражданин имеет равное право на обращение в органы внутренних дел (милицию) за защитой от посягательств на его жизнь, здоровье, на защиту от противоправных деяний, посягающих на права, свободы и законные интересы граждан. Этому праву корреспондирует обязанность органов рассмотреть обращение гражданина и принять по нему необходимые меры.

Рассматриваемый принцип требует обеспечения правильного применения правовых норм, чтобы, например, каждый, совершивший правонарушение, был привлечен к справедливой ответственности, чтобы было соответствие между противоправным деянием и наказанием (взысканием), чтобы ни один невиновный не был привлечен к ответственности и подвергнут наказанию или взысканию. И, наоборот, будет справедливым, когда ни один правонарушитель не избежит ответственности. Справедливыми должны быть все действия органов внутренних дел и их работников.

Принцип демократизма. Этот принцип в административной деятельности органов внутренних дел проявляется, во-первых, в том, что решаемые органами внутренних дел (милицией) задачи охраны личности ее прав, свобод и законных интересов граждан, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, укрепления законности отвечают интересам народа, общества; во-вторых, в осуществлении административной деятельности на демократической основе: органы, осуществляющие эту деятельность, подконтрольны общественности, обязанностью сотрудников органов внутренних дел (милиции) является выступление с отчетами о своей работе и состоянии правопорядка в населенных пунктах, где они работают, перед органами местного самоуправления, трудовыми коллективами, собраниями и сходами граждан, т.е. перед народом; в-третьих, в возможности граждан для активного содействия и оказания помощи органам и работникам, осуществляющим административную деятельность; в-четвертых, в участии органов местного самоуправления, общественных формирований в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, т.е. в сферах, которые составляют основное содержание административной деятельности органов внутренних дел (милиции).

Опора на поддержку и доверие народа. Рассматриваемый принцип тесно связан с принципом демократизма. Административная деятельность, так же как и другие виды деятельности, осуществляется в прочной связи с органами местного самоуправления, трудовыми коллективами, населением. Работники административных служб и подразделений органов внутренних дел (милиции) опираются на доверие, помощь и поддержку граждан, общественных формирований, участвующих в охране правопорядка. Для выполнения возложенных на милицию задач ее подразделения могут на добровольных началах привлекать граждан в качестве внештатных сотрудников. Органы внутренних дел в соответствии с установленным порядком поощряют граждан, отличившихся в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

Вместе с тем государственные органы, общественные организации, участвующие в охране правопорядка, обязаны оказывать милиции всестороннюю помощь в выполнении возложенных на милицию задач.

Законность. Административная деятельность органов внутренних дел (милиции), направленная на обеспечение обществен-

ного порядка и общественной безопасности, на пресечение правонарушений и привлечение виновных к ответственности, должна осуществляться в соответствии с законом и иными нормативными актами. Это означает, во-первых, что все действия работников милиции должны быть основаны на законе; во-вторых, совершены в пределах и порядке, указанных в законе или ином нормативном акте; в-третьих, исполнены во имя закона для осуществления целей, которые ставил закон, регулируя то или иное общественное отношение.

Если закон в конкретном случае предусматривает несколько вариантов действий, решений, сотрудник органов внутренних дел имеет право выбрать, исходя из всей совокупности обстоятельств, оптимальное, наиболее действенное решение по своему усмотрению. Например, нарушитель общественного порядка может быть в зависимости от характера правонарушения и других обстоятельств предупрежден сотрудником милиции, подвергнут штрафу, материалы о правонарушении сотрудник может направить по месту работы, учебы или жительства нарушителя для применения к нему мер общественного воздействия. Таким образом, всесторонне оценив конкретное нарушение, сотрудник милиции самостоятельно выбирает способ действия и принимает наиболее целесообразное решение по делу. Эта целесообразность не имеет ничего общего с произволом, она основана на законе, не должна переходить установленные законом пределы. Законодательство не противопоставляет законность целесообразности. Последняя всегда должна быть законной.

Соблюдение законности в административной деятельности органов внутренних дел (милиции) особенно важно, так как деятельность по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности тесно связана с защитой личности, ее здоровья, прав и законных интересов. Милиция, входящая в систему органов внутренних дел, наделена широкими правами по применению принуждения. В связи с этим совершенно недопустимо какое-либо нарушение законности, ибо оно означает нарушение конституционных прав и свобод граждан. Неправомерные действия работников милиции подрывают ее авторитет. По отдельным фактам нарушений законности население начинает судить о работе милиции в целом.

Злоупотребление властью, служебным положением и совершение иных противоправных действий влекут для работника органов внутренних дел установленную законом ответственность.

При нарушении работниками прав и законных интересов граждан органы внутренних дел обязаны принять меры к их восстановлению, возмещению причиненного ущерба и публично принести извинения.

Принцип научности. Эффективность административной деятельности органов внутренних дел зависит от творческого научного подхода к разрешению вопросов и проблем, возникающих в связи с ее осуществлением. Этот принцип означает, что в административной деятельности, так же как и при осуществлении иных видов и направлений работы органов внутренних дел, постоянно учитываются объективные закономерности и процессы общественного развития, достижения науки.

Научность в административной деятельности выражается в применении научных методик сбора, анализа и синтеза информации (данных) о состоянии общественного порядка и общественной безопасности, преступности и других сведений, необходимых для успешной борьбы с правонарушениями. Для обработки и хранения информации используются электронно-вычислительные машины (ЭВМ). Научность предполагает тщательный анализ информации, выявление актуальных проблем, прогнозирование, программирование, перспективное планирование борьбы с правонарушениями, выработку оптимальных вариантов разрешения проблем, избрание наиболее эффективных путей и средств выполнения намеченных программ.

Принцип научности требует комплексного, системного подхода к решению вопросов, определения путей достижения целей деятельности, которые позволили бы их достигнуть при наименьших затратах сил и средств.

Научность выражается в оптимальном определении и правовом закреплении функциональных обязанностей работников, в совершенствовании структуры аппаратов и служб органов внутренних дел.

Рассматриваемый принцип предполагает также научную организацию труда (НОТ) в органах внутренних дел, использование автоматизированных систем управления (АСУ), других научно-технических средств, оргтехники. НОТ существенно повышает производительность труда, помогает более рационально использовать служебное и личное время работника, способствует оптимизации рабочих операций, а также созданию благоприятных условий труда.

Принцип научности предполагает использование выводов и рекомендаций науки в повседневной практической деятельности, изучение и обобщение собственного опыта, реалистическую объективную оценку последствий принимаемых решений для того, чтобы своевременно выявить и применить все положительное, оправдавшее себя на практике, а также творчески использовать отечественный и зарубежный опыт организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Важное значение для улучшения административной деятельности имеет использование достижений психологии, иначе говоря, освоение работниками органов внутренних дел психолого-педагогических методов воздействия на поведение людей.

Принцип сочетания гласности и профессиональной тайны. Административная деятельность органов внутренних дел (милиции) является гласной, открытой для граждан, общественности и средств массовой информации. Органы информируют трудовые коллективы, учреждения, общественные организации, средства массовой информации (радио, телевидение, печать), государственные органы, население о своей деятельности, о состоянии общественного порядка и общественной безопасности, о мерах по их укреплению.

Вместе с тем не подлежат разглашению данные, составляющие государственную и служебную (профессиональную) тайну, а также сведения, затрагивающие честь и достоинство граждан, полученные в процессе служебной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Организационные принципы административной деятельности органов внутренних дел. Система организационных принципов включает в себя две группы: принципы построения аппаратов и служб, осуществляющих административную деятельность, и принципы их деятельности.

К первой группе относятся принципы: отраслевой, территориальный, линейный, функциональный, двойного подчинения.

Отраслевой принцип выступает в качестве ведущего в организации аппаратов и служб, осуществляющих административную деятельность. В соответствии с ним для реализации того или иного вида административной деятельности (охраны общественного порядка, обеспечения и др.) образуются соответствующие аппараты, службы и подразделения. Построение аппаратов и служб по отраслевому принципу обеспечивает специализацию, позволяет учитывать в работе особенности различных видов ад-

министративной деятельности, повышать профессионализм работников и эффективность деятельности.

Территориальный принцип. Согласно этому принципу при формировании административных аппаратов и служб различного направления важно учитывать особенности административно-территориальных образований (районов, городов и др.), где эти службы расположены и функционируют. К особенностям административно-территориальных единиц, в частности, относятся: географическая среда, количество населения, демографическая среда, оперативная обстановка и др.

Линейный принцип. Его применение обеспечивает такой тип организации аппаратов и служб, осуществляющих административную деятельность, при котором каждый руководитель в пределах своей компетенции обладает в отношении подчиненных всеми правами и функциями управления. При таком построении каждый подчиненный имеет лишь одного непосредственного начальника, в компетенции которого находятся все вопросы деятельности подчиненного. Линейный принцип обычно применяется при организации небольших по численности групп и коллективов работников и где работа относительно не сложна и не требует узкой специализации. Наиболее часто на этом принципе строятся низовые аппараты при управлении непосредственно исполнителями, которые не имеют подчиненных. В частности, линейный принцип положен в основу организации строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции.

Функциональный принцип. При сложных структурах аппаратов, служб и подразделений органов внутренних дел единоличный руководитель не в состоянии лично реализовать все полномочия. В связи с этим линейная структура увязывается с функциональной.

Сущность функционального принципа заключается в образовании и деятельности служб и подразделений, реализующих координационные и обеспечивающие функции — кадровую, финансовую, материально-техническую (хозяйственную), функцию планирования работы органа и др. Применение при создании структуры аппарата (службы) функционального принципа позволяет руководителю разрешать конкретные вопросы через функциональные подразделения.

Функциональный принцип обеспечивает специализацию труда, квалифицированное решение вопросов, повышает эффективность контроля, упрощает работу руководителей. При этом

важно, что функциональные аппараты оказывают управленческое воздействие на отраслевые и линейные подразделения не непосредственно, а через руководителя органа, в состав которого они входят.

Двойное подчинение. В соответствии с этим принципом органы внутренних дел подчиняются, с одной стороны, - по вертикали, т.е. непосредственно вышестоящему органу внутренних дел, а с другой — по горизонтали, т.е. органу исполнительной власти соответствующего субъекта Российской Федерации (правительству республики, администрации края, области, города, округа).

Подчинение по вертикали позволяет направлять административную деятельность нижестоящего органа внутренних дел в соответствии с общей политикой государства, обеспечивать систематическое совершенствование форм и методов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на основе обобщения опыта в масштабе всей страны. Вместе с тем подчинение по горизонтали позволяет указанным исполнительным органам субъектов федерации направлять и контролировать административную деятельность органов внутренних дел, оказывать органам помощь в работе, укреплении и расширении связей со всеми органами местного самоуправления.

Таким образом, двойное подчинение обеспечивает сочетание необходимых начал централизованного руководства с учетом местных условий и особенностей.

Во вторую группу организационных принципов входят: рациональное распределение полномочий между субъектами административной деятельности, ответственность субъектов этой деятельности за результаты их работы, сочетание единоначалия и коллегиальности.

Рациональное распределение полномочий предполагает юридическое закрепление задач, обязанностей и прав за каждым органом, аппаратом, службой, подразделением и работником; урегулирование их взаимоотношений в административной деятельности.

Ответственность за результаты работы. С принципом рационального распределения полномочий тесно связана ответственность аппаратов, служб, подразделений и работников, осуществляющих административную деятельность, за результаты их работы. Недостатки и упущения субъектов административной деятельности влекут для них дисциплинарную и иную ответственность. Установление ответственности способствует повыше-

нию качества и эффективности работы, воспитывает добросовестное отношение к служебным обязанностям, требовательность начальников к подчиненным, чуткое и внимательное отношение к людям.

Сочетание единоначалия и коллегиальности. Деятельность органов внутренних дел строится на основе единоначалия. Оно обеспечивает необходимую дисциплину, организованность, оперативность в работе, личную ответственность работника за порученное дело.

Вместе с тем единоначалие не исключает коллегиального обсуждения наиболее важных и сложных вопросов. Принцип сочетания единоначалия и коллегиальности в административной деятельности органов внутренних дел означает сочетание единоначалия в руководстве аппаратами, службами и подразделениями с персональной ответственностью руководителя за результаты работы с коллегиальным (коллективным) обсуждением основных комплексных вопросов административной деятельности. Это позволяет избегать одностороннего, субъективного принятия решений. Распространенной формой коллегиального обсуждения вопросов является оперативное совещание при начальнике органа, аппарата, службы, подразделения. Таким образом единоначальное оперативное распоряительство связывается с решением текущих вопросов, с проведением в жизнь коллегиально обсужденных решений.

Вопросы и задания для самопроверки

1. В чем состоит сущность административной деятельности органов внутренних дел?
2. Назовите основные черты административной деятельности органов внутренних дел.
3. Сформулируйте понятие принципа административной деятельности органов внутренних дел и перечислите виды принципов этой деятельности.
4. Почему принципу законности в административной деятельности органов внутренних дел придается особо важное значение?

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 5. ЗАДАЧИ, ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ И СИСТЕМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Задачи, функции, формы и методы деятельности органов внутренних дел

Специальными субъектами управления в рассматриваемой сфере являются органы внутренних дел. Они, так же как и другие органы государственной власти, осуществляют свою деятельность на основе социально-правовых принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

Органы внутренних дел создаются и функционируют в качестве государственных органов исполнительной власти, осуществляющих деятельность в сфере внутренних дел. Эти органы образуются Президентом России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и другими уполномоченными на то органами государственной власти, им подотчетны и подконтрольны.

Место органов внутренних дел в системе органов исполнительной власти (органов управления) и их специфика определяются установленной законодательством компетенцией, которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций управления, а также объемом конкретных обязанностей и прав того или иного органа внутренних дел. Компетенция определяется общими, типовыми и индивидуальными положениями о том или ином органе внутренних дел, а также специальными законодательными и иными нормативными актами, которые определяют обязанности и права ряда органов, действующих в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации. Так, компетенция милиции определяется законом «О милиции», внутренних войск МВД России - законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации», Государственной противопожарной службы МВД России - Федеральным за-

коном «О пожарной безопасности и Положением об этой службе, правовое положение и основы организационной деятельности органов вневедомственной охраны при органах внутренних дел; правовой статус Государственной инспекции безопасности дорожного движения определен Положением о ней и др.

В своей деятельности все органы внутренних дел руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными и иными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства России, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, актами МВД России и других министерств и ведомств, положениями о соответствующих службах и органах внутренних дел, а также международными договорами Российской Федерации.

Задачи органов внутренних дел. В соответствии с компетенцией органы внутренних дел призваны осуществлять следующие основные задачи: обеспечивать безопасность личности, защищать ее права, свободы и законные интересы, интересы общества и государства от противоправных посягательств; предупреждать и пресекать преступления и другие правонарушения; охранять общественный порядок и общественную безопасность; раскрывать и расследовать преступления и осуществлять розыск лиц, скрывающихся от следствия и суда, а также преступников; предупреждать пожары и вести борьбу с ними; охранять собственность; оказывать социальную и правовую помощь населению. Сущность деятельности органов внутренних дел состоит в проведении в жизнь законов и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел государства, общественный порядок, общественную безопасность и борьбу с преступностью, а также иными правонарушениями.

Основные функции (направления деятельности) органов внутренних дел. В соответствии с возложенными задачами органы внутренних дел осуществляют следующие функции: борьба с противоправными посягательствами на жизнь, здоровье, честь, достоинство, права, свободы и законные интересы граждан, а также интересы предприятий, учреждений и организаций; организация и проведение профилактики правонарушений; охрана общественного порядка, обеспечение правомерного поведения людей в общественных местах, обеспечение необходимых условий для труда и отдыха граждан в общественных местах, населенных пунктах; обеспечение общественной безопасности, безопасности дорож-

ного движения, противопожарной безопасности, правил пользования материалами, веществами и предметами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему; осуществление надзора за соблюдением актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность; осуществление дознания и следствия в пределах определенной законом компетенции; осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в России; осуществление деятельности, связанной с вопросами гражданства России; осуществление охраны объектов коллективной и государственной собственности и личного имущества граждан по договорам; обеспечение наряду с другими органами государства режима чрезвычайного положения.

Формы деятельности органов внутренних дел. Свою деятельность органы внутренних дел осуществляют в разнообразных формах: организационные мероприятия (организационно-массовая работа); материально-технические операции; нормотворческая деятельность; правоприменительная (регулятивная и правоохранительная) деятельность. Деятельность органов внутренних дел в указанных формах протекает как внутри служб, аппаратов и подразделений органов внутренних дел, так и во внешней сфере их деятельности, во взаимоотношениях с другими государственными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами.

Организационные мероприятия (организационно-массовая работа) проводятся повседневно в целях обеспечения эффективного функционирования всей системы органов внутренних дел. Организационные действия непосредственно не влекут возникновения, изменения или прекращения правовых отношений. Они заключаются в инструктировании и инспектировании нижестоящих органов и подразделений, а также подчиненных работников. Инструктирование и инспектирование могут быть связаны с подготовкой и проведением организационных мероприятий (совещаний, заседаний, конференций и т.п.). Организационные мероприятия могут состоять в обучении работников органов внутренних дел, в разработке мер по внедрению в практику положительного опыта, достижений науки и техники. Важную организационно-методическую помощь органы внутренних дел оказывают добровольным народным дружинам и другим общественным формированиям, участвующим в охране общественного порядка; они проводят большую организационно-массовую работу по правопо-

му обучению, пропаганде среди населения правовых актов, регулирующих общественный порядок и общественную безопасность, и др.

Материально-технические операции носят вспомогательный характер. С их помощью обеспечивается процесс деятельности органов внутренних дел. Материально-технические операции заключаются в осуществлении делопроизводства, в обеспечении аппаратов и служб средствами оргтехники, в составлении справок, сводок, отчетов и т.п.

Нормотворческая деятельность заключается в выработке правовых норм, их усовершенствовании, изменении и дополнении, отмене, т.е. в правовом регулировании, издании нормативных юридических актов, направленных, как правило, на регулирование внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел. Нормотворческая деятельность осуществляется на основе и во исполнение законов, постановлений, указов, решений и других актов органов государственной власти и носит подзаконный характер.

Результат нормотворческой деятельности — нормы права подзаконного характера, регулирующие общественные отношения в сфере внутренних дел. Эти нормы содержатся в приказах, инструкциях, наставлениях, положениях, уставах и других актах, издаваемых уполномоченными на то руководителями органов внутренних дел. Нормотворческая компетенция органов внутренних дел неодинакова. Ее объем устанавливается в зависимости от места, которое занимает в иерархической системе орган внутренних дел, его функций. Так, МВД России обладает более широкими нормотворческими полномочиями, нежели органы внутренних дел субъектов Российской Федерации (МВД республик, УВД (ГУВД) краев, областей, округов).

Правоприменительная деятельность органов внутренних дел состоит в принятии индивидуальных, имеющих юридическое значение актов, т.е. в разрешении на основе норм права индивидуальных конкретных дел (вопросов). Любой орган внутренних дел в том или ином объеме обладает правоприменительной компетенцией, является субъектом применения права и посредством правоприменительной деятельности повседневно реализует функции управления.

По содержанию и свойствам правовых норм, их непосредственным целям правоприменительную деятельность органов внутренних дел можно разделить на регулятивную и правоохранительную. Регулятивная форма правоприменения используется для

разрешения конкретных управленческих дел и вопросов организационного характера реализации прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций в сфере управления внутренних дел. Органы внутренних дел, осуществляя В рамках и на основе юридической нормы индивидуальное правовое регулирование конкретных общественных отношений, оказывают тем самым активное воздействие на сам процесс развития общественных отношений в сфере внутренних дел, охраны общественного порядка. Правоохранительная деятельность нацелена на охрану урегулированных юридическими нормами общественных отношений, призвана обеспечить их неприкосновенность. Посредством этой деятельности осуществляется защита субъективных прав, правового статуса граждан, органов и организаций, применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим юридические обязанности.

Формы внутренней деятельности используются для решения организационно-штатных вопросов, налаживания делопроизводства, руководства сотрудниками, структурными подразделениями внутри самого органа и управления нижестоящими по подчиненности органами. Формы внешней деятельности направлены на обеспечение выполнения возложенных на органы внутренних дел задач и функций. Внутренние и внешние формы могут быть нормотворческими, правоприменительными, организационными, материально-техническими.

Методы деятельности органов внутренних дел. Методы — это способы, средства воздействия, применяемые органами внутренних дел в целях практической реализации возложенных на них задач и функций. Посредством методов органы внутренних дел, выступая в качестве субъектов управления, воздействуют на соответствующие объекты управления (управляемых). Основными методами деятельности органов внутренних дел, так же как и других органов государственного управления, являются убеждение и принуждение. Их социальное назначение состоит в обеспечении должного поведения в сфере управления внутренними делами государства.

Убеждение как метод деятельности органов внутренних дел заключается в воздействии на сознание и волю людей (управляемых) с целью добровольного соблюдения ими норм права, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел, правопорядка. Это воздействие может выражаться в нравст-

венном воспитании, правовом обучении, организационно-массовой работе, поощрении и др.

Наряду с убеждением органы внутренних дел применяют принуждение. Последнее проявляется в том, что воздействие это предполагает одностороннее юридически обязательное предписание, исполнение которого гарантируется, а при необходимости и обеспечивается принудительной силой государства. Принуждение, применяемое органами внутренних дел, так же как и иными органами государственного управления, не имеет цели причинить личности физические страдания или унижить ее достоинство. Однако оно не лишено карательных свойств и определенных ограничений. Принуждение является средством защиты урегулированных нормами права общественных отношений. Принуждение применяется на базе убеждения и в соответствии с требованиями законности.

Убеждение и принуждение являются универсальными (основными) методами деятельности органов внутренних дел. Они находят свою конкретизацию (в зависимости от содержания управляющего воздействия на управляемых) в организационных, административных, психологических, экономических, социологических и иных методах воздействия.

Задачи, функции и методы деятельности обуславливают особенности компетенции органов внутренних дел, которые состоят в следующем: компетенция органов внутренних дел носит правоохранительный характер. В связи с этим в литературе и законодательстве они нередко именуется правоохранительными; в отличие от большинства органов государственного управления органы внутренних дел обладают правом производства дознания и следствия, осуществления оперативно-розыскных мероприятий. При реализации названных направлений деятельности соответствующие службы и их полномочные представители и следователи руководствуются нормами уголовного и уголовно-процессуального законодательства; в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством органы внутренних дел организуют и осуществляют работу по исполнению уголовных наказаний; органы внутренних дел обладают надведомственной компетенцией по осуществлению административно-надзорных функций, осуществляют надзор за соблюдением правовых норм, регулирующих отношения в сфере общественного порядка и безопасности, контроль за соблюдением паспортных правил, лицензионно-разрешительных правил, правил, регулирующих дорожное движение, правил про-

тивнопожарной безопасности и др; органы внутренних дел наделены широкими полномочиями по применению мер административного принуждения (административно-предупредительных мер, мер административного пресечения, мер административно-процессуального обеспечения, административных взысканий); органы внутренних дел не только организуют выполнение возложенных на них правоохранительных функций, но и непосредственно практически осуществляют эти функции.

Органы внутренних дел характеризуются и особенностями собственной структуры. Она определяется полномочными государственными органами и содержит в себе различные составные звенья, имеющие соответствующие функции и полномочия. Указанные особенности дают основания говорить об органах внутренних дел как о специальной разновидности государственных органов исполнительной власти.

§2. Система органов внутренних дел

Система органов внутренних дел характеризуется следующими положениями: наличием элементов (подсистем); субординационными и координационными связями элементов; целостностью, качественным своеобразием и относительной самостоятельностью. Вместе с тем она представляет собой сложную подсистему системы органов исполнительной власти. При выполнении своих функций система органов внутренних дел и ее звенья (элементы) вступают в управленческие и иные отношения (внутрисистемные и внешние, т.е. внесистемные) с различными государственными органами, общественными организациями, коллективами и отдельными гражданами. Эти отношения могут быть отношениями власти-подчинения, т.е. вертикальными, и сотрудничества согласования, т.е. горизонтальными.

Система органов внутренних дел построена на принципе федерализма с учетом национально-государственного и административно-территориального устройства, а также с учетом особенностей их функций, характера и объема задач, поскольку объект управления - сфера внутренних дел обуславливает не только содержание и формы ее проявления, но требует определенной системы органов, осуществляющих управление в сфере внутренних дел государства.

Система рассматриваемых органов проявляет себя в двух ролях: как управляющий субъект и как управляемый объект. Любые

звенья их являются одновременно управляющей и управляемой системой. Например, районный отдел внутренних дел по отношению к управлению внутренних дел края (области) является объектом управления, но он одновременно выступает в качестве субъекта управления, руководя подчиненными звеньями (службами, подразделениями, территориальными отделениями милиции и т.п.). Между субъектом и объектом управления существуют постоянные прямые и обратные связи. Прямая связь исходит от субъекта управления в виде команд, управленческих решений. Обратная связь поступает от объекта управления в виде информации о выполнении команд.

В основе взаимоотношений вышестоящих и нижестоящих органов внутренних дел лежит принцип сочетания централизации и децентрализации. Первые направляют и контролируют деятельность нижестоящих органов, их решения обязательны для нижестоящих. Вместе с тем этот принцип сочетает единое централизованное руководство с инициативой и творческой активностью органов на местах, с ответственностью каждого органа за порученное дело. Предоставление нижестоящим органам широких прав в решении оперативных, текущих вопросов охраны общественного порядка и безопасности способствует развитию инициативы. Однако это не снижает ответственности вышестоящих органов за деятельность подчиненных органов. Деятельность всех органов внутренних дел носит творческий организующий характер, содействует реализации задач государства, упрочению правопорядка и законности.

Система органов внутренних дел динамична, она постоянно развивается и совершенствуется. Ее динамизм связан с социально-экономическими изменениями, происходящими в стране. Комплексный подход к решению социальных проблем требует строго учитывать при построении системы органов внутренних дел все системообразующие и влияющие на систему факторы. Государство уделяет постоянное внимание улучшению деятельности органов внутренних дел, причем важнейшее место занимают меры по дальнейшему совершенствованию их организационных структур.

Деятельность каждого звена системы органов внутренних дел ограничена масштабом территориальной деятельности. Эта территория может охватить Российскую Федерацию в целом, национально-государственную или административно-территориальную единицу. В соответствии с масштабом территориальной деятель-

ности и компетенцией того или иного звена система органов внутренних дел подразделяется на две подсистемы: федеральные органы внутренних дел и органы внутренних дел субъектов Российской Федерации. Каждая подсистема характеризуется наличием нескольких уровней.

Федеральные органы внутренних дел подразделяются на органы различных уровней. К первому уровню относится Министерство внутренних дел России, ко второму - региональные федеральные органы внутренних дел, действующие на территории определенных регионов, т.е. на части территории России. Деятельность этих органов может осуществляться в пределах нескольких республик, краев, областей и иных территориальных единиц (в пределах железной дороги и др.). Образование, реорганизация и ликвидация региональных органов производятся федеральным МВД по согласованию с субъектами Федерации, на территории которых они действуют. К региональным федеральным органам внутренних дел, в частности, относятся: окружные управления материально-технического и военного снабжения, региональные управления по организованной преступности, округа внутренних войск, органы внутренних дел на транспорте и др.

Органы внутренних дел субъектов Российской Федерации также подразделяются, как правило, на два уровня. К первому уровню относятся министерства внутренних дел республик, управления (главные управления) внутренних дел краев, областей, городов федерального значения (гг. Москвы и Санкт-Петербурга), автономной области, автономных округов — УВД, ГУВД. Второй уровень органов внутренних дел субъектов Российской Федерации составляют управления (отделы) внутренних дел городов, районов, районов в городах — ГОВД, РУВД, РОВД (горрайорганы внутренних дел).

Вместе с тем в звеньях системы органов внутренних дел субъектов Российской Федерации нет единообразия. В ряде крупных городов, республиканских, краевых и областных центров и городах, имеющих внутригородские районы, образуются городские управления (отделы) внутренних дел и районные отделы внутренних дел. В иных городах создаются районные отделы внутренних дел, которые непосредственно подчиняются УВД края, области. В Москве и Санкт-Петербурге¹ функционируют главные управления внутренних дел, а в масштабе администра-

¹ ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

тивных округов Москвы и районов Санкт-Петербурга образованы управления внутренних дел.

Органы внутренних дел субъектов Российской Федерации находятся в двойном подчинении: подчиняются вышестоящим органам внутренних дел и соответствующим органам исполнительной власти субъектов Федерации (правительству республики, администрации края, области, города, округа).

Система органов внутренних дел на транспорте в силу специфики задач и сферы ее деятельности построена иначе. В отличие от территориальных органов региональные органы внутренних дел на транспорте не находятся в двойном подчинении. Каждый нижестоящий орган внутренних дел на транспорте подчинен только по вертикали вышестоящим органам внутренних дел на транспорте. Система органов внутренних дел на транспорте построена также с учетом существующей системы органов управления железнодорожным, водным и воздушным транспортом. Она построена таким образом, чтобы звенья этой системы могли успешно решать возложенные на них задачи по обеспечению личной безопасности граждан, общественного порядка и общественной безопасности на транспорте, по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, охране перевозимых грузов, личного имущества и прав граждан, пользующихся услугами транспорта, а также работающих на его объектах.

Возглавляет систему органов внутренних дел на транспорте Главное управление внутренних дел на транспорте МВД России (ГУВДТ), которое непосредственно подчиняется руководству МВД России. В регионах органами внутренних дел на транспорте являются управления (отделы) внутренних дел (например, Юго-Восточное управление внутренних дел на транспорте, Дальневосточное управление внутренних дел на транспорте, Московское управление внутренних дел на железнодорожном транспорте, Московское управление внутренних дел на воздушном транспорте, Якутский отдел внутренних дел на транспорте, Северо-Западное управление внутренних дел на транспорте и др.).

Руководство управлениями (отделами) внутренних дел на транспорте осуществляет Главное управление внутренних дел на транспорте МВД России. Порядок руководства определяется Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Нижестоящими звеньями системы органов внутренних дел на транспорте являются линейные управления (отделы, отделе-

ния) — ЛОВД. Они образуются на крупных транспортных узлах, железнодорожных станциях, в авиационных, морских, речных портах в зависимости от штатной численности личного состава, объема работы, характеристики обслуживаемых ими объектов транспорта с учетом уровня преступности и других факторов, влияющих на состояние криминогенной обстановки.

Указанные исключения в системе органов внутренних дел являются отражением объективной необходимости постоянного приспособления субъекта управления к объекту управления, т.е. соответствия системы органов внутренних дел конкретным задачам и содержанию их деятельности.

Кроме территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте в систему МВД России входят службы и подразделения милиции, противопожарной службы, следственные аппараты, внутренних войск, органы материально-технического и военного снабжения, образовательные учреждения, научно-исследовательские учреждения и другие органы, подразделения, предприятия, учреждения и организации.

Действующая система органов внутренних дел как система взаимозависимых элементов, связанных едиными общими целями и задачами, закреплена юридически в законодательных и иных нормативных актах.

Упорядочение системы и структуры органов внутренних дел непосредственно влияет на совершенствование управления ими. Согласно Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России целью развития системы является приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств. Необходимость преобразований в органах внутренних дел обусловлена изменениями в экономической, политической, социальной жизни России.

Поэтапные преобразования согласно Концепции будут производиться на основе следующих принципов:

— целостности и единства системы МВД России при сочетании вертикальной федеральной подчиненности с самостоятельностью органов внутренних дел субъектов Федерации и местных органов охраны общественного порядка;

— научной обоснованности, преемственности, плановости и постепенности осуществления всех преобразований;

— надежности управления, ориентированного на обеспечение устойчивости и мобильности всех звеньев системы, организацию

адекватного и оперативного реагирования на любые изменения оперативной обстановки;

— рациональной минимизации объема функций, их конкретизации и распределения между различными звеньями системы;

- оптимальной простоты и гибкости организационных структур;

- приоритетной ориентации деятельности всех служб, независимо от их функциональной специализации, на решение задач борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности.

Направлениями совершенствования управления и развития системы и структуры МВД России являются:

— сохранение вертикали подчиненности подразделений федерального значения (внутренние войска, региональные подразделения по борьбе с организованной преступностью, органы внутренних дел на транспорте и режимных объектах и др.);

— четкое разграничение полномочий МВД России и МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации по руководству подразделениями криминальной милиции, следственными аппаратами, государственной противопожарной службой;

- передача части функций по организации деятельности милиции общественной безопасности на уровень субъектов Федерации и органов местного самоуправления при сохранении ее управляемости МВД России.

Нуждаются в совершенствовании и оптимизации оперативно-розыскные подразделения и службы милиции общественной безопасности, штабные подразделения, система реагирования на чрезвычайные ситуации, дежурные части как органы межотраслевого управления, входящие в структуру организационно-инспекторских подразделений; в повышении правового статуса начальников этих подразделений всех уровней. Предстоит оптимизировать структуру и функции кадровых аппаратов, создать подразделения обеспечения собственной безопасности и другие организационно-структурные подразделения.

Важными направлениями совершенствования и оптимизации управления органами внутренних дел являлись и остаются: улучшение правового обеспечения функций управления, функциональных обязанностей, органов, служб и подразделений, а также функциональных обязанностей сотрудников органов внутренних дел; совершенствование систем информации и информационно-аналитической работы как необходимых предпосылок выработки

и принятия научно-обоснованных, эффективных управленческих и иных решений; улучшение содержания и процедуры управления, включая подготовку и принятие оптимальных планов, организацию использования современных методов прогнозирования, учета, контроля и реагирования на изменения в системе управления и функционирования органов внутренних дел; разработка и внедрение научно-обоснованных методов профессионального отбора, подготовки, обучения, воспитания и расстановки кадров, повышение человеческого фактора в решении задач, стоящих перед органами внутренних дел; освоение теории и практики научной организации труда как составной части науки управления; техническое перевооружение органов внутренних дел и внутренних войск и др.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Виды функций органов внутренних дел. Какие функции обуславливают специфику органов внутренних дел?

2. Что понимается под формами и методами деятельности органов внутренних дел?

3. Что понимается под системой органов внутренних дел?

4. Какие принципы положены в основу построения системы органов внутренних дел?

5. Перечислите основные направления совершенствования и развития системы МВД России.

6. На семинарском занятии слушатель сказал, что органы внутренних дел являются органами государственной власти, а их должностные лица — представителями этой власти. Другой слушатель не согласился с этим утверждением. Он заявил, что органы внутренних дел являются органами исполнительной власти, на которые помимо управленческих (административных) функций возложено осуществление дознания и следствия, проведение оперативно-розыскных мероприятий. Кто из слушателей прав и почему?

Глава 6. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Правовое положение Министерства внутренних дел Российской Федерации (МВД России)

МВД России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий управление в сфере внутренних дел, призвано обеспечивать совместно с другими государственными органами и общественными объединениями безопасность, охранять общественный порядок, права и свободы граждан, предприятий, учреждений и организаций от противоправных посягательств, а также решать иные вопросы в сфере внутренних дел в пределах предоставленной Министерству компетенции. Оно несет ответственность за состояние деятельности органов внутренних дел Российской Федерации по выполнению возложенных на них законодательством задач и функций.

МВД России подчиняется Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

Министерство возглавляет всю систему органов внутренних дел, осуществляет руководство в сфере внутренних дел, как правило, через соответствующие органы внутренних субъектов Российской Федерации (МВД, ГУВД, УВД) и управляет непосредственно региональными органами внутренних дел, а также учреждениями, подразделениями и организациями, находящимися в его непосредственном подчинении.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, международными договорами России по вопросам защиты прав и свобод граждан, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью.

Специальным правовым актом, определяющим статус Министерства, является Положение о нем, в котором детально определена компетенция МВД России, его задачи, функции, обязанности и права, формы и методы деятельности.

Деятельность МВД России осуществляется на основе принципов законности, уважения и соблюдения прав и свобод челове-

ка и гражданина, гуманизма, гласности, на основе взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и с общественными объединениями.

Задачи МВД России. Министерство реализует наиболее общие задачи в сфере внутренних дел. Так, главные задачи Министерства состоят в следующем:

— разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности;

— организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, раскрытию и расследованию преступлений;

— организация и совершенствование деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по выполнению возложенных на них задач и обязанностей;

— совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, принятие мер к соблюдению законности в деятельности органов системы Министерства;

— обеспечение профессиональной подготовки, правовой и социальной защищенности личного состава сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих системы Министерства;

— развитие и укрепление материально-технической базы органов внутренних дел и внутренних войск.

В этих целях, задачах программируются содержание осуществляемого Министерством руководства внутренними делами и основные направления его деятельности.

Содержание деятельности Министерства как федерального органа исполнительной власти России в сфере внутренних дел состоит: в разработке и проведении единой политики в области организации деятельности и развития системы МВД России, в том числе кадровой и технической политики; анализе состояния и прогнозировании развития оперативной обстановки, разработке стратегии упреждающего реагирования на ее негативные изменения; оперативном реагировании на чрезвычайные ситуации и происшествия, требующие вмешательства федеральных сил; непосредственном осуществлении оперативно-служебных и боевых мероприятий в пределах федеральной компетенции, в том числе по оперативному обслуживанию федеральных органов государст-

венной власти; непосредственном руководстве подразделениями внутренних дел федерального подчинения; организационно-методическом руководстве подразделениями двойного подчинения, оказания им при необходимости практической помощи; информационном обслуживании всех звеньев системы Министерства; представительстве интересов системы Министерства в федеральных органах государственной власти, средствах массовой информации и на международном уровне; внедрении положительного опыта и научных рекомендаций; разработке типовых нормативов и стандартов, включая кадровые и ресурсные нормативы и стандарты; обеспечение собственной безопасности системы МВД России.

Функции МВД России. В соответствии с задачами осуществляются и функции Министерства.

Министерство определяет приоритетные направления работы органов внутренних дел, разрабатывает и реализует комплексные программы совершенствования их деятельности, участвует в формировании и выполнении государственных программ в сфере охраны правопорядка; организует и проводит научные исследования проблем охраны общественного порядка, предупреждения, безопасности дорожного движения и пожарной безопасности, а также опытно-конструкторские и проектно-технологические работы; обеспечивает внедрение достижений науки, техники и положительного опыта в деятельность органов внутренних дел; обобщает практику применения законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства, разрабатывает и вносит в соответствующие органы государственной власти предложения по его совершенствованию, подготавливает проекты законодательных актов, связанных с деятельностью органов внутренних дел, оказывает подведомственным органам внутренних дел методическую помощь в организации правовой работы, обеспечивает участие органов внутренних дел в пропаганде правовых знаний среди населения.

Министерство разрабатывает предложения по укреплению законности и правопорядка и вносит их на рассмотрение Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и других органов государственной власти.

Министерство организует оперативно-розыскную и экспертно-криминалистическую деятельность органов внутренних дел, расследование по уголовным делам, отнесенным к компетенции

органов внутренних дел, обеспечивает исполнение уголовно-процессуальных обязанностей органами внутренних дел, осуществляет непосредственное руководство криминальной милицией и следственными подразделениями, оказывает помощь подведомственным органам внутренних дел в выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, проводит в пределах компетенции органов внутренних дел работу по выявлению, раскрытию и расследованию тяжких преступлений, носящих межрегиональный характер или имеющих особое общественное значение; организует розыск лиц, совершивших преступление, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством, а также розыск похищенного имущества.

МВД России координирует деятельность органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений, охране общественного порядка, обеспечению выполнения требований регистрационно-визовой и лицензионно-разрешительной системы, установленных правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства, по осуществлению охраны объектов собственности по договорам, по осуществлению регистрации средств цветного копирования и контроля за соблюдением правил их учета и хранения, по выдаче разрешений (лицензий) на занятие частной детективной и охранной деятельностью и осуществлению контроля за ней; руководит отрядами милиции особого назначения, специальными моторизованными частями милиции, организует охрану общественного порядка при проведении массовых мероприятий федерального масштаба, а также федерального или международного характера на Государственной границе Российской Федерации или в приграничных районах; участвует в обеспечении правового режима.

Важные функции по обеспечению общественной безопасности Министерство выполняет в особых условиях: участвует в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории России или в ее отдельных местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий; руководит государственной противопожарной службой, осуществляет оперативное управление силами и средствами органов внутренних дел, привлекаемых для ликвидации последствий крупных аварий, катаст-

роф, пожаров, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, организует работу по выявлению и устранению причин и условий пожаров, непосредственно организует тушение крупных пожаров.

Министерство участвует в разработке правил, стандартов и иных нормативов в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, в пределах своей компетенции принимает меры к совершенствованию его организации и предупреждению дорожно-транспортных происшествий, реализации межправительственных соглашений о развитии международного автомобильного сообщения, организует работу по регистрации и учету автотранспортных средств, выдаче удостоверений на право управления автотранспортом, руководит государственной автомобильной инспекцией.

Министерство руководит внутренними войсками, входящими в его систему, и обеспечивает их участие в выполнении задач, предусмотренных законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации».

В области кадрового и финансового обеспечения МВД России разрабатывает и представляет в Правительство Российской Федерации предложения по численности, финансированию и материально-техническому обеспечению подразделений органов внутренних дел, содержащихся за счет федерального бюджета, создает, реорганизует и ликвидирует эти подразделения, определяет их структуру и штаты, разрабатывает нормативы штатной численности и расходов на содержание подразделений органов внутренних дел, создаваемых за счет бюджета субъектов Российской Федерации, местного бюджета, а также подразделений органов внутренних дел, осуществляющих охрану объектов по договорам. Разрабатывает и реализует федеральные программы кадрового обеспечения органов внутренних дел, организует подготовку, переподготовку и повышение квалификации кадров, руководит учебными заведениями и научно-исследовательскими учреждениями системы Министерства; организует работу по воспитанию, морально-психологической подготовке сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск, защите их прав, чести, достоинства и законных интересов.

Министерство осуществляет централизованное обеспечение органов внутренних дел и внутренних войск боевой и специальной техникой, вооружением, а также другими материально-

техническими и финансовыми ресурсами за счет федерального бюджета; контролирует их использование.

В соответствии с законодательством МВД России осуществляет меры по обеспечению охраны труда и социальному страхованию сотрудников, работников органов внутренних дел, подразделений, предприятий, учреждений и организаций и военнослужащих внутренних войск системы Министерства; принимает меры к улучшению жилищно-бытовых условий личного состава органов внутренних дел и внутренних войск, организует деятельность их медицинских и санаторно-курортных учреждений; разрабатывает планы капитального строительства и обеспечивает их реализацию.

В установленном порядке МВД России сотрудничает с правительственными и правоохранительными органами зарубежных стран, а также с зарубежными и международными неправительственными организациями по вопросам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел, участвует в подготовке международных договоров и соглашений, организует их выполнение по вопросам, относящимся к его ведению. Так, Министерство сотрудничает с Международной организацией уголовной полиции (Интерпол), Международным техническим комитетом по предотвращению и тушению пожаров, Европейской экономической комиссией ООН по транспорту и др.

Рассмотренный перечень функций не является исчерпывающим. МВД России осуществляет и другие функции, предусмотренные Положением о нем¹.

Формы руководства МВД России. Министерство осуществляет руководство в двух основных формах: а) централизованное руководство; б) непосредственное оперативное управление.

Централизованное руководство выражается в управляющем воздействии на все важнейшие вопросы деятельности органов внутренних дел. Выполняя функции в сфере внутренних дел, МВД России на основе происходящих в обществе социально-экономических процессов и явлений, научного анализа статистических и иных данных, характеризующих состояние общественного порядка и преступности в стране, а также научного прогнозирования вырабатывает долгосрочную стратегию функционирования органов внутренних дел, которая должна быть составной

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, № 30, ст.3605; 1997, № 36, ст.4133; 1998, № 17, ст.1915; № 22, ст.2413; № 43, ст.5333.

частью общегосударственной программы социально-экономического развития; определяет основные приоритетные направления в работе органов внутренних дел. С учетом новейших достижений науки и техники определяет наиболее эффективные средства и методы решения задач органов внутренних дел в условиях перестройки; на научной основе совершенствует систему управления и организацию труда; издает ведомственные нормативные акты; ведет учет и распределение людских и материально-технических ресурсов; осуществляет координирующие и контролирующие функции и инспектирование; изучает, обобщает, распространяет положительный опыт работы органов внутренних дел; организует проведение научно-исследовательских работ по проблемам борьбы с преступностью и охраны общественного порядка и др.; устанавливает на основе законодательства порядок и методику оперативно-служебной и организационной деятельности органов внутренних дел.

МВД России направляет деятельность органов внутренних дел субъектов Российской Федерации (МВД, ГУВД, УВД) и через них воздействует на подчиненные им горрайорганы; осуществляет совместно с другими федеральными органами разработку комплексных проблем по вопросам укрепления правопорядка; сотрудничает в установленном порядке с зарубежными странами и международными организациями по вопросам обеспечения общественной безопасности, предупреждения и пресечения преступлений.

Непосредственное оперативное управление осуществляется Министерством в случаях его прямой управленческой связи с нижестоящими органами внутренних дел и других служб всех уровней. МВД России управляет органами, службами, учреждениями, организациями, внутренними войсками, учебными заведениями, научно-исследовательскими учреждениями, службами материально-технического и военного снабжения, органами внутренних дел на транспорте и другими региональными подразделениями, входящими в систему Министерства. Функции оперативного управления МВД России реализует, как правило, в отношении непосредственно подчиненных ему органов, служб, подразделений, учреждений и организаций. Оперативное управление характеризуется управленческим воздействием не на всю деятельность Министерства, а на конкретные объекты или их группы.

МВД России по согласованию с МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации может передавать последним осуществле-

ние части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Структура МВД России. Задачи и функции, т.е. основные направления деятельности органов, определяют внутреннюю структуру Министерства. Организационная структура МВД России состоит из следующих элементов: руководство Министерства, Аппарат министра, Главный штаб, главные управления и другие подразделения.

Среди структурных элементов ведущая роль принадлежит руководству, в состав которого входят: министр, его заместители, коллегия Министерства.

Министерство возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом России по предложению Председателя Правительства Российской Федерации. Руководство конкретными направлениями деятельности Министерства в соответствии с распределением обязанностей осуществляют первые заместители министра, заместители министра, назначаемые на должность и освобождаемые от должности Правительством Российской Федерации, заместитель министра — командующий внутренними войсками, назначаемый Президентом Российской Федерации по предложению министра внутренних дел.

Министр внутренних дел руководит деятельностью Министерства и подведомственных органов внутренних дел и внутренних войск, определяет компетенцию должностных лиц системы Министерства по самостоятельному решению организационных, структурно-штатных, кадровых, финансовых, производственно-хозяйственных и иных вопросов. Он определяет перечень должностей, замещаемых лицами офицерского и начальствующего состава внутренних войск и органов внутренних дел до полковника, полковника милиции, полковника юстиции, полковника внутренней службы включительно. В установленном законом порядке решает вопросы о назначении министров внутренних дел республик, начальников главных управлений (управлений) внутренних дел краев, областей, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономной области, автономных округов; назначает по представлению командующего внутренними войсками и освобождает от должности заместителей командующего; назначает на должность и освобождает от должности руководящих работников номенклатуры Министерства; устанавливает порядок назначения на должности и освобождения от должностей

начальников подразделений криминальной милиции, органов внутренних дел на транспорте и других подразделений; утверждает штатное расписание центрального аппарата Министерства, а также положения о структурных подразделениях, службах и органах системы Министерства.

Министр внутренних дел Российской Федерации в пределах компетенции издает приказы, инструкции и иные правовые акты, обязательные для исполнения в системе МВД России, проверяет их исполнение. Приказами министра утверждаются и вводятся в действие уставы, положения, правила, наставления и другие акты, определяющие задачи, обязанности и права, формы и методы работы отдельных служб Министерства и их сотрудников. В необходимых случаях министр принимает нормативные акты совместно или по согласованию с федеральными органами исполнительной власти; в пределах предоставленных МВД России полномочий издает обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями и организациями (независимо от ведомственного подчинения) и гражданами нормативные акты по вопросам пожарной безопасности и безопасности дорожного движения и иным определяемым действующим законодательством вопросам.

Министр отменяет противоречащие законодательству приказы и указания, изданные руководителями подразделений Министерства, начальниками управлений внутренних войск, начальниками управлений (отделов) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, начальниками других учреждений системы МВД России, приостанавливает действие противоречащих законодательству приказов, указаний министров внутренних дел республик, начальников управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономной области, автономных округов.

Министр внутренних дел Российской Федерации присваивает специальные звания лицам начальствующего состава органов внутренних дел до полковника милиции, полковника юстиции, полковника внутренней службы, а также воинские звания до полковника включительно, в установленном порядке вносит представления о присвоении специальных званий высшего начальствующего состава органов внутренних дел и воинских званий гене-

ралов; награждает почетными грамотами и применяет другие виды поощрений в отношении сотрудников и работников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск и граждан, оказавших помощь в выполнении обязанностей, возложенных на органы внутренних дел; применяет в полном объеме установленные законодательством меры дисциплинарного воздействия в отношении сотрудников органов внутренних дел и военнослужащих внутренних войск.

Руководство конкретными направлениями деятельности Министерства в соответствии с распределением обязанностей осуществляют первые заместители и заместители министра.

Министерство организует свою работу на основе сочетания коллегиальности и единоначалия в обсуждении и решении вопросов по руководству системой органов с установлением строгой персональной ответственности должностных лиц за состоянием дел на порученном участке работы. В Министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), заместителей министра, а также руководящих работников органов внутренних дел.

Коллегия на своих регулярно проводимых заседаниях рассматривает наиболее важные вопросы органов и служб по выполнению возложенных на них задач. Решения коллегии принимаются большинством голосов ее членов и объявляются приказами министра и являются обязательными для всех органов и служб системы Министерства.

Решения, принятые на совместных заседаниях коллегий МВД России и других федеральных органов исполнительной власти, объявляются совместными приказами Министра внутренних дел Российской Федерации и руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти.

В главном управлении командующего внутренними войсками Министерства образуется военный совет, деятельность которого осуществляется в соответствии с положением, утверждаемым Президентом Российской Федерации.

Руководство Министерства созывает в установленном порядке совещания руководящих работников системы МВД России, проводит научно-практические конференции, на которых заслушиваются и обсуждаются доклады и сообщения по важнейшим проблемам укрепления законности и правопорядка, а также рассматриваются вопросы, связанные с улучшением деятельности органов внутренних дел и других служб Министерства.

Для коллегиальной разработки стратегии на важнейших направлениях деятельности органов внутренних дел в Министерстве образуется научно-методический совет. В состав совета входят Министр внутренних дел Российской Федерации (председатель), члены коллегии Министерства и другие руководители органов внутренних дел, ученые и наиболее опытные практические работники. Состав совета и положение о нем утверждаются министром. В МВД России функционируют также Экспертный совет по правовым вопросам. Состав совета и Положение о нем утверждается Министерством.

Организационная структура аппарата МВД России, так же как и других органов его системы, предопределяется объективными факторами, основными из которых являются задачи и реализуемые органами функции, т.е. объективно необходимые и юридически закрепленные направления деятельности. Эти функции подразделяются на функции общего управления (штабные функции), специальные (основные) и обеспечивающие функции.

Функции общего управления осуществляет Главное организационно-инспекторское управление Министерства. На него возложено выполнение следующих функций: ведение информационно-аналитической работы; разработка проектов комплексных решений, перспективное и текущее планирование; контроль за исполнением решений Министерства; слежение за оперативной обстановкой; подготовка оперативно-управленческих решений; оказание необходимой консультативной и методической помощи штабным аппаратам МВД, ГУВД, УВД, УВДТ и др.

Осуществление ряда функций общего управления возложено также на Аппарат министра, Управление правовой работы и внешних связей, и другие структурные подразделения Министерства.

Среди структурных подразделений Министерства ведущую роль играют те подразделения, в деятельности которых выражается само назначение. Через них МВД осуществляет специальные (основные) функции и направляет деятельность нижестоящих подчиненных органов, подразделений, служб и учреждений. Эти структурные подразделения строятся на основе отраслевой специализации. К числу таких подразделений, реализующих основные функции, относятся: службы криминальной милиции (уголовного розыска, по экономическим преступлениям, по организованной преступности, по незаконному обороту наркотиков, НЦБ «Интерпол» и др.), службы милиции общественной безопас-

ности (обеспечения общественного порядка, государственной инспекции по безопасности дорожного движения и др.), Следственный комитет, Главное управление государственной противопожарной службы, Главное управление командования внутренних войск и другие органы и службы Министерства.

Структурные подразделения и службы аппарата Министерства по соответствующим линиям работы осуществляют организационно-методическое руководство соответствующими службами и органами, изучают состояние и обобщают опыт работы нижестоящих органов МВД, ГУВД, УВД; анализируют поступающую информацию, обеспечивают наиболее эффективное ее использование для нужд службы, организуют исполнение указаний руководства Министерства, разрабатывают перспективы работы соответствующих аппаратов и служб и т.п. Указанные подразделения и службы Министерства своими силами и средствами ведут борьбу с наиболее тяжкими и опасными преступлениями, проводят оперативно-розыскные и иные мероприятия по раскрытию преступлений и иные действия, направленные на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Обеспечивающие функции, т.е. функции, которые обеспечивают реализацию общих (штабных) и основных (специальных) функций, деятельность отраслевых и других аппаратов и служб Министерства, осуществляют функциональные подразделения МВД России. К их числу относятся: Главное управление кадров и кадровой политики, Хозяйственное управление, Главное финансово-экономическое управление, Главное управление ресурсного обеспечения и др.

В отличие от отраслевых аппаратов и служб функциональные подразделения структуры Министерства не осуществляют оперативное руководство органами внутренних дел. Они, как правило, подготавливают предложения по улучшению реализации задач и функций, каждое по своему направлению, и представляют их на утверждение министру или его заместителям или на обсуждение коллегии Министерства. Проведение в жизнь предложений, разработанных функциональными подразделениями, осуществляется приказом или инструкцией Министерства. Кроме того, руководители и другие работники функциональных служб дают консультации по специальным вопросам.

Обеспечивающие функции (помимо ряда функций общего управления) осуществляют Аппарат министра с их структурными подразделениями. Например, Аппарат министра оформляет реше-

ния руководства Министерства, организует и ведет делопроизводство, осуществляет прием и регистрацию предложений, заявлений и жалоб граждан и др.

Предельная численность работников аппарата Министерства определяется Правительством Российской Федерации. Структура и штатное расписание центрального аппарата МВД России, а также положения о его подразделениях утверждаются министром.

Финансирование МВД России, непосредственно подчиненных ему органов и внутренних войск осуществляется за счет средств федерального бюджета, а также средств, поступающих по договорам.

МВД России является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием.

§2. Правовое положение региональных федеральных органов внутренних дел

Региональные органы внутренних дел и их виды. Как уже отмечалось, кроме федеральных органов внутренних дел, действующих в масштабе всей территории Российской Федерации, к федеральным относятся также органы, учреждения, подразделения и другие организационные формирования¹, осуществляющие свои функции в масштабе региона или нескольких регионов (республик, краев, областей и др.), именуемые соответственно региональными и межрегиональными органами внутренних дел.

К числу региональных органов внутренних дел, в частности, относятся: региональные управления по организованной преступности (РУОП); органы внутренних дел на транспорте (управления внутренних дел на железнодорожном и воздушном транспорте (УВДТ), линейные управления внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте (ЛУВДТ) и др.); округа внутренних войск (командующий внутренними войсками округа, командиры соединений и воинских частей, входящих в состав округа, и др.); высшие и специальные средние образовательные учреждения МВД России; научно-исследовательские и иные учреждения.

Кроме того, согласно Закону Российской Федерации «О чрезвычайном положении» в установленном порядке может быть

¹ Далее - региональные органы внутренних дел.

создан региональный орган на территории, где введено чрезвычайное положение.

Образование, реорганизация и ликвидация региональных органов внутренних дел производятся в порядке, установленном действующим законодательством. Как правило, решение о создании того или иного регионального органа принимает МВД России по предварительному согласованию вопроса о его образовании с органами исполнительной власти, на территории которых региональный орган будет осуществлять свою деятельность.

Вместе с тем некоторые региональные органы системы МВД России создаются по решению Правительства Российской Федерации по согласованию с органами исполнительной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов.

Правовые основы деятельности региональных органов внутренних дел. В своей деятельности региональные органы внутренних дел руководствуются Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти, в том числе приказами МВД России, а также соответствующими положениями (уставами) о региональных органах. Положения (уставы) утверждаются приказами Министра внутренних дел Российской Федерации. Он же определяет компетенцию должностных лиц региональных органов внутренних дел по самостоятельному решению организационных, структурно-штатных, кадровых, финансовых, производственно-хозяйственных и иных вопросов.

В положениях о региональных органах внутренних дел устанавливаются организация и порядок деятельности органов, их задачи и функции, обязанности и права руководителей органов, порядок финансирования и материально-технического обеспечения. Положения определяют также порядок подчиненности региональных органов и регулируют взаимоотношения этих органов с государственными органами субъектов Российской Федерации и местными органами самоуправления, в том числе с соответствующими органами внутренних дел.

Региональные органы внутренних дел наделяются правами юридического лица, имеют печать со своим наименованием и с изображением герба Российской Федерации, расчетные и иные счета в банковских учреждениях. Делопроизводство ведется в порядке, определяемом МВД России.

Правовой статус региональных органов более детально рассматривается в специальных и иных учебных дисциплинах, изучаемых в образовательных учреждениях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Перечислите основные задачи МВД России.
2. Раскройте содержание деятельности МВД России как федерального органа внутренних дел.
3. Назовите функции МВД России.
4. В каких формах МВД России осуществляет руководство и управление в сфере внутренних дел?
5. Какие элементы составляют структуру МВД России?
6. Какие существуют региональные органы внутренних дел и в чем особенность их правового положения.

Глава 7. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§1. Правовое положение МВД республик, УВД (ГУВД) краев, областей, городов федерального значения и автономных округов

Правовое положение МВД республик в составе Российской Федерации. Министерства внутренних дел республик, входящих в состав Российской Федерации, образуются органами государственной власти этих республик. Министерства подчиняются, соответственно, высшим должностным лицам и правительствам республик и МВД России, т.е. находятся в двойном подчинении.

Правовой статус МВД республик, так же как и других министерств республик, в общем виде определен конституциями республик и детально регламентирован положениями о них. В своей деятельности МВД республик руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами России, конституциями соответствующих республик, законами и иными нормативными правовыми актами органов законодательной и исполнительной власти республик, а также приказами и инструкциями и другими актами МВД России. Министерства республик обеспечивают правильное применение действующего законодательства в подчиненных им органах, подразделениях, учреждениях и организациях.

Задачи и функции министерств во многом аналогичны задачам и функциям, осуществляемым МВД России. Вместе с тем масштабы, характер деятельности и объем полномочий МВД республик имеют свои особенности.

МВД республик свои полномочия осуществляют в пределах этих республик. Они обеспечивают проведение в жизнь общегосударственной политики в сфере внутренних дел, стратегической линии МВД России и его установочных решений в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений, учитывая социально-экономические, национальные, демографические, географические и иные особен-

ности соответствующих республик. С учетом актов законодательной и исполнительной власти республик, актов МВД России и комплексной оценки оперативной обстановки в республике они вырабатывают управленческие решения для нижестоящих звеньев системы МВД республик.

В своем подчинении МВД республик анализируют состояние правопорядка, безопасности и борьбы с преступностью, разрабатывают на основе данных анализа комплексные мероприятия и проводят их в жизнь в масштабе республики. Они направляют и проверяют деятельность нижестоящих органов, обобщают и распространяют положительный опыт работы, а также осуществляют другие функции организационного руководства республиканской системой органов внутренних дел.

К наиболее распространенным формам работы министерств республик относятся организационно-методическое руководство горрайорганами внутренних дел, оказание им практической помощи, обучение, определение оптимальной структуры органов, служб и подразделений, распределение кадров и материально-технических ресурсов, решение организационно-штатных вопросов.

МВД республик в установленном порядке распределяют численность сотрудников милиции, работников подразделений государственной противопожарной службы по подчиненным им органам внутренних дел, утверждают их штаты (в пределах штатной численности по должностным наименованиям и фонда заработной платы); в установленном порядке утверждают штаты подразделений государственной инспекции безопасности дорожного движения, специальных приемников для административно-арестованных и др.

В пределах действующих схем и должностных окладов министерства республик утверждают штатные расписания административно-управленческого и обслуживающего персонала по жилищно-коммунальным хозяйствам, автохозяйствам и авторемонтным мастерским и другим вспомогательным и обслуживающим (обеспечивающим) службам, а также вносят в них изменения в пределах установленной численности и фонда заработной платы, непосредственно управляют подчиненными им подразделениями милиции и другими органами и учреждениями.

В необходимых случаях МВД республик непосредственно подготавливают и проводят (или участвуют в подготовке и проведении) наиболее крупные и важные мероприятия по обеспечению

общественного порядка и общественной безопасности в республике. Сотрудники служб министерств принимают участие в организации работы по предупреждению и пресечению преступлений и обеспечению правопорядка на местах, оказывают горрайорганам внутренних дел практическую помощь в решении наиболее сложных и ответственных задач, участвуют в обеспечении общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий в столицах и других городах республик.

Структура МВД республик сходна со структурой МВД России. Однако внутреннее построение аппаратов министерств имеет отличия и свои особенности, которые предопределяются необходимостью учета национальных и местных факторов.

МВД республики возглавляет министр, назначаемый в установленном порядке. Министр имеет заместителей. Для коллегиального обсуждения и решения наиболее важных вопросов деятельности органов и служб в министерстве образуется коллегия в составе министра (председатель коллегии), заместителей министра, а также других руководящих работников министерства.

Структурными подразделениями министерств республик являются управления, отделы, службы и др., реализующие функции общего управления, основные (специальные) и обеспечивающие функции.

Осуществление функций общего управления возлагается на организационно-инспекторские аппараты министерств. Основные (специальные) функции реализуют службы (подразделения) криминальной милиции, милиции общественной безопасности, подразделения государственной противопожарной службы и др. Осуществление обеспечивающих функций возлагается на управление (отдел) кадров, финансово-экономический отдел (управление), хозяйственный отдел (управление) и др.

Структура и численность работников аппарата министерства республики утверждаются в установленном порядке.

МВД республик являются юридическими лицами, имеют печать с изображением Государственного герба соответствующей республики и со своим наименованием.

Правовое положение УВД (ГУВД) краев, областей, городов федерального значения и автономных округов. Управления (главные управления) внутренних дел краев, областей, автономной области, городов федерального значения (Москвы и Санкт-Петербурга), автономных округов образуются государственными органами субъектов Российской Федерации, соответственно, края,

области, автономной области, города федерального значения, автономного округа. Они подчиняются исполнительным органам (правительствам, администрации) субъектов Российской Федерации и МВД России.

Управления (главные управления) внутренних дел краев, областей, городов федерального значения и автономных округов¹ в своей деятельности руководствуются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, в том числе актами МВД России, нормативными актами органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов, округов, изданными в пределах их компетенции, положениями об УВД края, области, города².

Задачи и функции УВД края, области аналогичны задачам и функциям МВД республик, входящих в состав Российской Федерации. Оно призвано на территории края, области, города, округа обеспечить общественный порядок, охрану личности, прав и законных интересов граждан, предприятий, учреждений и организаций от преступных посягательств, предупреждать и пресекать преступления и административные правонарушения; обеспечить безопасность дорожного движения и пожарную безопасность, соблюдение правил лицензионно-разрешительной системы, соблюдение правил паспортно-визовой системы и правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и др.

УВД края, области осуществляет руководство деятельностью управлений (отделов) внутренних дел городов (районов, районов в городах), а также другими подведомственными УВД службами, органами, подразделениями, предприятиями, учреждениями и организациями. На УВД возлагается совершенствование форм и методов деятельности подведомственных органов внутренних дел, внедрение в практику их работы достижений науки и техники, обобщение и распространение положительного опыта работы этих органов; подбор, расстановка и обучение кадров подведомственных органов, организация их служебной и боевой подготовки; обеспечение соблюдения законности в деятельности подведомственных органов, предприятий, учреждений и организаций.

¹ Далее - УВД края, области.

² См.: например, Положение о Главном управлении внутренних дел города Москвы, утвержденное постановлением Правительства Москвы от 3 февраля 1998 г.//Вестник мэрии Москвы, 1998, № 9, с. 37-41.

УВД края, области в соответствии с возложенными задачами проводит мероприятия по обеспечению общественного порядка на территории края, области, в том числе при проведении различных массовых мероприятий; разрабатывает и осуществляет мероприятия по обеспечению своевременного предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, проведению оперативно-розыскной работы; обеспечивает производство дознания и следствия по делам о преступлениях, расследование которых законодательством возложено на органы внутренних дел; выявляет причины, порождающие преступления и административные правонарушения, и условия, способствующие их совершению, и принимает меры к устранению таких причин и условий; организует разъяснительную работу среди населения по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; в установленном порядке ведет регистрацию и учет совершенных преступлений и административных правонарушений; организует работу по розыску обвиняемых, скрывшихся от следствия и суда, осужденных, уклоняющихся от исполнения приговоров, лиц, пропавших без вести, и др.

УВД края, области участвует в спасении людей и имущества во время стихийных бедствий и других чрезвычайных обстоятельств, обеспечивает при этом общественный порядок, организует охрану имущества, оставшегося без присмотра, принимает меры к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном состоянии.

УВД края, области обеспечивает в установленном порядке соблюдение правил регистрационно-визовой системы, направляет деятельность соответствующих паспортно-визовых служб; осуществляет контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства правил пребывания в России и правил транзитного проезда через территорию России; организует работу по осуществлению лицензионно-разрешительной системы; организует регулирование и обеспечивает безопасность дорожного движения в городах, других населенных пунктах и на автомобильных дорогах; осуществляет государственный пожарный надзор и обеспечивает пожарную безопасность городов и иных населенных пунктов, а также объектов; организует и осуществляет охрану на основе договоров с собственниками принадлежащего им имущества, инспектирует подразделения охраны предприятий, учреждений и организаций и др.

В установленном порядке УВД края, области осуществляет финансирование подведомственных органов, предприятий, учреждений и организаций, обеспечивает выполнение финансовых планов и заданий; организует и проводит контрольно-ревизионную работу; проводит работу по подбору, расстановке, воспитанию и повышению квалификации сотрудников подведомственных органов и организаций; принимает меры к улучшению жилищно-бытовых, материально-технических и иных условий работников органов внутренних дел; решает вопросы пенсионного обеспечения лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел и членов их семей и др.

УВД края, области свою деятельность осуществляет во взаимодействии с другими органами государственной власти, общественными формированиями, администрациями предприятий, учреждений и организаций, а также сотрудничает с общественными формированиями, участвующими в охране правопорядка и выполнении других задач, возложенных на органы внутренних дел.

Реализация функций УВД края, области осуществляется в *двух основных формах*, а) непосредственное управление городскими, районными, районными в городе управлениями (отделами) внутренних дел, учреждениями и органами, исполняющими уголовные наказания, подразделениями милиции и другими службами в масштабе края, области; б) непосредственное выполнение силами, службами и подразделениями УВД функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, по предупреждению и пресечению преступлений.

Структура УВД края, области. Внутреннее построение аппарата УВД основано на линейно-отраслевом и функциональном принципах в их сочетании. При определении структуры УВД учитываются особенности края, области, города, округа, число административных районов, количество органов, учреждений, организаций, входящих в систему районов, количество органов и учреждений, относящихся к системе УВД, виды УВД (УВД-ГУВД края, УВД-ГУВД области, ГУВД г. Москвы, ГУВД г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, УВД автономной области, УВД автономного округа) и другие факторы. Структуру УВД составляют: руководство, отраслевые и функциональные отделы (управления) и другие подразделения.

Руководство УВД края, области составляют начальник УВД, его заместители и коллегия УВД.

Начальники управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, города Москвы, города Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономной области и автономных округов в установленном порядке назначаются на должность Министром внутренних дел Российской Федерации. Начальник УВД (ГУВД) несет персональную ответственность за выполнение возложенных на управление (главное управление) задач. Он издает в пределах своей компетенции приказы, организует и проверяет их исполнение; распоряжается кредитами и средствами в пределах утвержденных смет и ассигнований; назначает на должность и освобождает от должности сотрудников УВД края, области и работников подведомственных предприятий, учреждений и организаций в соответствии с установленной номенклатурой должностей; в пределах представленных ему прав присваивает специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел; увольняет сотрудников органов внутренних дел в установленном порядке и др.

Заместители начальника УВД края, области руководят закрепленными за ними подразделениями и службами. Распределение обязанностей между заместителями производит начальник УВД.

Для коллегиального обсуждения и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел в крае, области в УВД образуется коллегия в составе начальника (председатель), его заместителей и других руководящих сотрудников органов внутренних дел. Состав коллегии утверждается органом исполнительной власти (администрацией, правительством, мэрией) края, области по представлению начальника УВД. Решения коллегии проводятся в жизнь, как правило, приказами начальника управления. В случае разногласий между начальником и коллегией начальник проводит в жизнь свое решение, докладывая исполнительному органу соответствующего края, области о возникших разногласиях, а члены коллегии, в свою очередь, могут сообщить свое мнение в исполнительный орган края, области.

Для рассмотрения предложений и разработки рекомендаций по использованию и внедрению в работу органов внутренних дел новейших достижений науки, техники и положительного опыта при управлении может быть создан научно-методический совет. Состав совета и положение о нем утверждаются начальником УВД края, области.

Функции общего управления в УВД края, области осуществляет организационно-инспекторское управление (отдел).

Основные (специальные) функции УВД реализуют отраслевые отделы (управления): криминальной милиции, следствия, милиции общественной безопасности, государственной противопожарной службы, строевые подразделения милиции и другие органы и службы.

Оперативно-инспекторский состав указанных отделов (управлений) специализируется по определенным линиям работы и закрепляется за конкретными зонами (группой смежных органов и служб) для осуществления постоянного контроля, оказания квалифицированной помощи, обобщения и распространения положительного опыта по соответствующим службам.

Обеспечивающие функции выполняют функциональные структурные подразделения УВД края, области: отдел (управление) кадров, финансово-экономический, хозяйственный, медицинский и другие отделы, а также секретариат УВД.

Управление (главное управление) внутренних дел состоит на государственном бюджете. Структура и штаты утверждаются в установленном порядке. О своей работе УВД отчитывается перед соответствующим краевым, областным, городским (гг. Москвы и Санкт-Петербурга), окружным (автономного округа) государственным органом исполнительной власти, а также перед МВД России.

УВД края, области является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием. Делопроизводство в УВД ведется в порядке, определяемом Министерством внутренних дел Российской Федерации.

§2. Правовое положение управлений (отделов) внутренних дел города (района, района в городе)

Управление (отдел) внутренних дел города (района, района в городе)¹ входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации. Оно образуется в порядке, установленном законодательством субъектов Российской Федерации и подчиняется вышестоящим органам внутренних дел (МВД республики, УВД (ГУВД) края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа).

¹ Для краткости в дальнейшем будут именоваться РОВД, РУВД, горрайорганами внутренних дел.

Правовой статус горрайоргана внутренних дел. РОВД, РУВД в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами республики в составе России, правовыми актами органов государственной власти края, области, автономной области, автономного округа, органа местного самоуправления, изданными в пределах их компетенции, нормативными актами МВД России, МВД республики, УВД (ГУВД) края, области, автономной области, автономного округа и положением об управлении (отделе) внутренних дел¹

Горрайорган внутренних дел является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и своим наименованием. Делопроизводство в горрайоргане ведется в порядке, определяемом МВД России.

Отделы (управления) внутренних дел соответствующих районов, городов и районов в городах² являются самыми многочисленными и основным звеном в системе органов внутренних дел. Они своими силами и средствами непосредственно осуществляют задачи и функции системы органов внутренних дел на территории района, города, района в городе.

Основные задачи горрайорганов: обеспечение личной безопасности граждан; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие и расследование преступлений, 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; исполнение постановлений о наложении административных взысканий, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; оказание в пределах компетенции органов внутренних дел помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов.

¹ Индивидуальное положение о РУВД, РОВД разрабатывается на основе Типового положения об управлении (отделе) внутренних дел города (района, района в городе). См.: Приложение 10 к приказу МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420; Приказ МВД России № 140 от 16 марта 1996 г.

² В Москве - УВД административных округов, отделы внутренних дел муниципальных округов.

Функции горрайорганов внутренних дел. В соответствии со своими задачами РУВД, РОВД осуществляют функции общего управления, основные (специальные) и обеспечивающие функции. Эти функции реализуются в двух видах деятельности: внутренней (внутриорганизационной) и внешней. Основное содержание внешней деятельности - реализация основных (специальных) функций, возложенных на горрайорганы внутренних дел.

Важнейшей функцией горрайорганов внутренних дел является *защита личности, прав, свобод граждан* от противоправных посягательств и оказание им помощи и содействия. РУВД, РОВД предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения, посягающие на жизнь и здоровье граждан, их законные интересы; оказывают помощь лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни; обеспечивают охрану здоровья арестованных, задержанных, доставленных в горрайорган и принимают меры к оказанию им в случае необходимости медицинской помощи; принимают при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей, материальных ценностей, оказанию первой медицинской помощи пострадавшим, а также по охране места происшествия, имущества, оставшегося без присмотра; принимают меры к возврату найденных и сданных в горрайорган документов, вещей, ценностей и другого имущества их законным владельцам; на основе договоров охраняют имущество граждан и юридических лиц.

В сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности горрайорганы внутренних дел обеспечивают порядок на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях, вокзалах и других общественных местах, в том числе при проведении собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, организации спортивных, зрелищных и других массовых общественных мероприятий на территории города, района; предупреждают и пресекают правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность; осуществляют надзор за исполнением должностными лицами и гражданами нормативных правовых актов органов государственной представительной и исполнительной власти, а также актов органов местного самоуправления по вопросам охраны общественного порядка; ведут совместно с другими государственными и общественными организациями борьбу с пьянством, алкоголизмом, наркома-

нией, проституцией и другими антисоциальными проявлениями; осуществляют привод в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным прокурором, уклоняющихся от явки по вызову лиц, которые страдают хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями или заражены вирусом иммунодефицита человека и в других, предусмотренных законом случаях.

Горрайорганы участвуют в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных местностях; организуют и осуществляют комплекс мер по выполнению мобилизационных и иных мероприятий гражданской обороны; взаимодействуют с подразделениями государственной противопожарной службы при ликвидации последствий пожаров, аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, раскрытии и расследовании преступлений, связанных с пожарами.

РУВД, РОВД организуют регулирование дорожного движения, контролируют соблюдение установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности дорожного движения; производят регистрацию и учет автотранспортных средств, дорожно-транспортных происшествий, а также выдачу удостоверений на право управления автотранспортными средствами.

Горрайорганы внутренних дел выдают разрешения на приобретение, хранение, ношение и перевозку оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, а также на открытие и функционирование объектов, где они обращаются, контролируют соблюдение установленных правил обращения и использования указанных предметов и объектов; дают заключение по вопросам технической укреплённости и оснащения средствами охранно-пожарной сигнализации объектов хранения наркотических средств, сильнодействующих и ядовитых веществ; производят выдачу лицензий на занятие частной детективной и охранной деятельностью и контролируют соблюдение установленных законодательством правил ведения этой деятельности.

РУВД, РОВД осуществляют регистрационно-визовую деятельность: выполняют в пределах своей компетенции законодательство Российской Федерации о гражданстве, свободе передвижения и выбора места жительства, выезде за пределы России и въезде на ее территорию российских граждан, въезде, пребывании, транзитном проезде и выезде за пределы Российской Феде-

рации иностранных граждан и лиц без гражданства; оформляют и выдают российским иностранным гражданам соответствующие документы, осуществляют их регистрацию; контролируют соблюдение гражданами и должностными лицами установленных правил паспортно-регистрационной системы и правил пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации.

В сфере предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений горрайорганы принимают и регистрируют заявления, сообщения и иную информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности; своевременно принимают по ним предусмотренные законодательством меры; предотвращают и пресекают преступления и административные правонарушения; выявляют причины и условия, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимают меры к устранению этих причин и условий; осуществляют оперативно-розыскную деятельность в целях предупреждения и раскрытия преступлений; разыскивают лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством; осуществляют производство экспертиз по уголовным делам и делам об административных правонарушениях, ведение экспертно-криминалистических картотек, учетов и коллекций, обеспечивают участие специалистов экспертно-криминалистических подразделений в следственных действиях и оперативно-розыскных мероприятиях; принимают меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если жизнь, здоровье или имущество этих лиц находятся в опасности.

РОВД, РУВД осуществляют дознание и предварительное следствие, а также протокольную форму досудебной подготовки материалов по делам о преступлениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел; в пределах установленной законом компетенции осуществляют производство по делам об административных правонарушениях; исполняют определения (постановления) суда (судьи) об административном аресте; охраняют, конвоируют и содержат лиц, заключенных под стражу.

РОВД, РУВД исполняют в пределах своей компетенции определения суда, постановления судьи, письменные поручения прокурора, следователя, органа дознания о приводе лиц, укло-

нящихся от явки по вызову, о заключении под стражу, производстве розыскных, следственных и иных действий, предусмотренных законом; оказывают им содействие в производстве отдельных процессуальных действий.

В пределах предоставленных прав и обязанностей горрайорганы внутренних дел *помогают* депутатам, кандидатам в депутаты, должностным лицам государственных органов и учреждений, а также представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность. Горрайорганы внутренних дел информируют органы государственной власти, общественные объединения, население и средства массовой информации о состоянии общественного порядка и общественной безопасности, о принимаемых мерах по укреплению правопорядка.

Структура горрайорганов внутренних дел. Внутреннее построение РУВД, РОВД неодинаково, так как различен объем выполняемых ими задач, обстановка и условия, в которых действуют эти органы. В связи с этим неодинаковы штатная численность и штатное расписание горрайорганов. При определении структуры и штатов учитываются также типы и виды управлений и отделов внутренних дел.

Вместе с тем для их организационной структуры характерно следующее построение: руководство (начальник и его заместители); организационно-инспекторское подразделение, осуществляющее общие функции управления; отделы (отделения), службы, подразделения, осуществляющие основные и обеспечивающие функции. Кроме того, горрайорганы в своем составе могут иметь отделения (пункты) с самостоятельной территорией обслуживания.

РУВД, РОВД возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности министром внутренних дел республики, начальником управления (главного управления) внутренних дел края, области, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга, автономной области, автономного округа по согласованию с органами местного самоуправления.

Начальник управления (отдела) внутренних дел имеет заместителей. Количество заместителей и порядок их назначения на должность и освобождения от должности определяются МВД республики, УВД, ГУВД края, области, автономной области, автономного округа на основании нормативов, установленных МВД России. Заместитель начальника управления (отдела), он же на-

чальник криминальной милиции города, района, района в городе, заместитель начальника управления (отдела), он же начальник милиции общественной безопасности (местной милиции) города, района, района в городе утверждаются в должности и освобождаются от нее в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Начальник РУВД, РОВД руководит деятельностью возглавляемого им органа внутренних дел и несет персональную ответственность за решение возложенных на управление (отдел) задач; является старшим оперативным начальником для всех дислоцированных на территории города, района подразделений системы МВД России за исключением подразделений, учреждений и организаций, непосредственно подчиненных МВД России, привлекает в установленном порядке их личный состав для охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий и иных чрезвычайных обстоятельств. Он издает в пределах своей компетенции приказы, организует и проверяет их исполнение; в установленных пределах распоряжается средствами, назначает на должности и освобождает от них работников; определяет обязанности своих заместителей; в пределах своей компетенции вносит изменения в штаты управления (отдела) внутренних дел в пределах установленной для него численности по категориям должностей и фонда денежного содержания по должностным окладам, распределяет по подразделениям дополнительную штатную численность; применяет меры поощрения и налагает дисциплинарные взыскания на лиц рядового и начальствующего состава, работников горрайоргана; принимает меры к улучшению жилищных и иных социально-бытовых условий работников управления (отдела) и др.

Начальник горрайоргана утверждает состав и руководит работой оперативного совещания, вызывает для отчетов о работе и рассмотрения других вопросов оперативно-служебной деятельности подчиненных руководителей и сотрудников.

Заместители начальника РУВД, РОВД руководят подразделениями и службами криминальной милиции и милиции общественной безопасности (местной милицией) и др.

Структурными подразделениями горрайорганов, реализующими основные функции, являются отделы (отделения) или группы сотрудников: оперативно-розыскных и иных подразделений служб криминальной милиции; милиции общественной безопасности (дежурные части, подразделения патрульно-постовой

службы, участковые инспектора и др.), подразделения государственной противопожарной службы, паспортно-визовая служба, следственный аппарат и др.

Обеспечивающие функции - кадровую, финансовую, хозяйственную, делопроизводственную - реализуют соответствующие отделы (отделения) или группы работников: по работе с кадрами, финансовая часть, хозяйственная часть (группа), канцелярия и др.

При горрайоргане создается отдел (отделение) вневедомственной охраны, который является юридическим лицом, имеет гербовую печать, самостоятельный баланс и расчетный счет в банке.

В организационную структуру горрайорганов, как уже указывалось, могут входить территориальные и поселковые отделения, а также территориальные пункты милиции¹. Эти отделения возглавляются начальниками и их заместителями, назначаемыми вышестоящими органами внутренних дел. Структура территориальных отделений милиции построена по отраслевому принципу. В них могут быть отделения, группы или отдельные сотрудники по линиям работы: уголовный розыск, дежурная часть и др.

Финансирование горрайоргана осуществляется из средств федерального бюджета, республиканского бюджета республики в составе Российской Федерации, краевого, областного бюджета, городского бюджета городов Москвы и Санкт-Петербурга, областного бюджета автономной области, окружного бюджета автономного округа, местного бюджета, их средств, поступающих от предприятий, учреждений, организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, а также из внебюджетных целевых фондов и иных поступлений.

Контроль за работой управления (отдела) внутренних дел города (района, района в городе) осуществляют вышестоящие органы внутренних дел (МВД республики, УВД, ГУВД края, области, г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономной области, автономного округа) и органы местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий.

¹ См.: приказ МВД России № 140 от 16 марта 1996 г.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какими нормативными правовыми актами определяется правовой статус органов внутренних дел субъектов Российской Федерации?

2. Чем отличается содержание деятельности горрайорганов внутренних дел от содержания деятельности МВД республик, УВД (ГУВД) краев, областей, автономной области, автономного округа?

3. Какие факторы учитываются при формировании структуры УВД (ГУВД), горрайоргана внутренних дел и кем утверждается структура?

4. Проанализируйте функции горрайоргана внутренних дел.

СЛУЖБА В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 8. ОРГАНИЗАЦИЯ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Организация службы в органах внутренних дел

Повышение эффективности кадрового потенциала, улучшение подготовки и использования специалистов и в первую очередь совершенствование кадровой политики следует рассматривать в качестве важнейшего направления работы с кадрами, предусмотренного Концепцией развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

Социологи, психологи, специалисты по теории управления ориентируют на то, что человека необходимо рассматривать целостно, а не одномерно, не как носителя функции, а как личность, исполняющую функцию управления. В настоящее время все большее распространение получают идеи о том, что человек осознается в качестве субъекта и объекта общественного прогресса, что роль человека в социальной сфере постоянно возрастает, что никакая сторона социального управления не может получить должного развития только на базе технократического, экономического мышления. Отсюда возрастание роли и значения работы с персоналом, с кадрами.

Персонал обслуживает сложные механизмы общественных отношений и является необходимым и обязательным элементом всякой системы социального управления. Это в полной мере относится к системе органов внутренних дел. Успех функционирования служб и подразделений в значительной мере зависит от организации работы с кадрами. Эту работу организует тот, кто непосредственно и персонально отвечает за результаты работы подчиненного органа или подразделения, т.е. руководитель. Руководящие кадры должны обладать знаниями управления, развитыми навыками и способностями к работе с людьми, умением организовать работу с кадрами. Работа с кадрами служит целям улучшения деятельности органа или подразделения внутренних дел и

создания условий для всестороннего развития способностей и удовлетворения запросов его личного состава. При малочисленном составе коллектива подразделения решение вопросов работы с кадрами может осуществляться лично руководителем. При многочисленном составе органа или подразделения рассмотрение вопросов работы с кадрами или подготовка материалов для принятия по ним решений превышает возможности руководителя. В этом случае в структуре аппарата управления создается специальная служба — кадровый аппарат.

Кадровыми аппаратами органов внутренних дел являются: Главное управление кадров и кадровой политики МВД России; Управления (отделы) кадров МВД республик в составе России; управления (отделы) кадров УВД (ГУВД) краев, областей, округов; отделы (отделения, группы) кадров горрайорганов внутренних дел.

На кадровые аппараты возлагается обязанность обеспечить в системе органов внутренних дел проведение в жизнь требований кадровой политики государства в целях успешного выполнения задач по укреплению правопорядка и обеспечению охраны прав и законных интересов граждан от преступных посягательств и административных правонарушений.

В этих целях кадровыми аппаратами осуществляется работа по улучшению качественного состава кадров, совершенствованию форм и методов отбора кандидатов на службу, профессиональному становлению и закреплению на службе молодых сотрудников, обеспечению комплектования должностей высоконравственными, компетентными и инициативными сотрудниками.

Одной из первоочередных задач кадровых аппаратов является создание действенного резерва кадров для выдвижения.

Кадровый резерв представляет собой определенную группу сотрудников, из которых в процессе их обучения, воспитания и проверки на практической работе формируются перспективные высококвалифицированные и инициативные руководители для использования на должностях с большим объемом обязанностей, прав и ответственности.

В условиях демократизации работы с кадрами органов внутренних дел должно быть обеспечено участие большего круга претендентов на руководящие должности, чем число вакансий. Поэтому при организации работы с резервом важна не гарантия занятия претендентами конкретных должностей по истечении срока пребывания в резерве, а приобретение ими таких профессиональ-

ных, морально-психологических и личностных качеств, которые делали бы сотрудника конкурентоспособным при конкурсной системе замещения руководящих должностей.

Важной задачей кадровых аппаратов органов внутренних дел является оргштатная работа — совершенствование организационных структур и штатов, разработка мер по упрощению и удешевлению управленческого аппарата.

На кадровые аппараты возлагается задача организации подготовки и повышения квалификации кадров. Вся система подготовки кадров должна быть подчинена тому, чтобы личный состав умело, профессионально и четко выполнял свои служебные обязанности в строгом соответствии с требованиями законности.

Кадровые аппараты осуществляют организационно-методическое руководство работой с кадрами в органах и подразделениях внутренних дел.

На них возложено осуществление правовой и социальной защищенности личного состава при прохождении службы. Кадровые аппараты обеспечивают точное и единообразное применение нормативных актов по работе с кадрами и прохождению службы в органах внутренних дел.

Кадровые аппараты подчиняются соответствующим руководителям органов внутренних дел и под их руководством осуществляют реализацию кадровой функции.

Кадровые аппараты осуществляют большой объем аналитической работы. В их задачу входят: определение влияния экономических и социально-демографических факторов на обеспечение органов внутренних дел трудовыми ресурсами; анализ состояния работы по подбору, выдвижению, расстановке, обучению и воспитанию кадров; анализ морального состояния и профессиональной подготовленности (качественного состава) кадров, состояния дисциплины и соблюдения законности. Кадровые аппараты всесторонне изучают и тщательно анализируют деловые и моральные качества руководящих кадров для выдвижения. На основе результатов аналитической работы кадровыми аппаратами разрабатываются мероприятия по совершенствованию работы с кадрами и вносятся предложения по этим вопросам, готовятся проекты отчетных и информационных документов о выполнении правительственных постановлений по проблемам кадрового обеспечения правоохранительной деятельности.

Одной из задач кадровых аппаратов является определение потребности органов внутренних дел в кадрах рядового и началь-

ствующего состава и подготовка предложений по их восполнению. На них же возлагается организация в органах внутренних дел по аттестованию рядового и начальствующего состава, повышению ее стимулирующей роли, осуществление контроля за порядком проведения аттестования и качеством аттестационных документов.

Кадровые аппараты ведут личные дела рядового и начальствующего состава, осуществляют алфавитный и статистические учеты личного состава, представляют в вышестоящие кадровые аппараты сведения и статистические отчеты по работе с кадрами. Они же оформляют и выдают в пределах своей компетенции служебные удостоверения и отпускные документы работникам органов внутренних дел.

Основным участком работы кадровых аппаратов являются подготовка и рассмотрение с учетом мнения компетентных органов материалов о назначении на должности, присвоении специальных званий, зачислении в кадры МВД России, представлении к награждению сотрудников органов внутренних дел орденами и медалями, почетными званиями, нагрудными знаками и другими видами поощрений, об увольнении лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел.

Кадровые аппараты организуют и осуществляют своевременное и внимательное рассмотрение писем, жалоб и предложений граждан, публикаций средств массовой информации, принимают меры для решения поставленных в них вопросов по работе с кадрами и устранения выявленных недостатков. Руководитель кадрового аппарата несет персональную ответственность за проведение в жизнь кадровой политики, выполнение возложенных на кадровый аппарат задач и функций.

Важные функции по обеспечению качественного состава кадров выполняют инспекции по личному составу, служба собственной безопасности органов внутренних дел.

Для органов внутренних дел характерно применение некоторых элементов воинской службы. Необходимость их применения диктуется спецификой выполняемых органами внутренних дел задач. Для того чтобы успешно вести борьбу с преступностью и административными правонарушениями, обеспечивать надежную охрану собственности и законных прав граждан, необходимо опираться на четкую, дисциплинированную и боеспособную организацию.

Дисциплина в органах внутренних дел является одним из отраслевых видов государственной дисциплины. В ее основе лежат как общие требования трудовой дисциплины, так и особенности, сближающие ее с воинской дисциплиной. В органах внутренних дел установлены специальные звания, ношение установленной формы одежды и знаков различия, принятие присяги.

Дисциплина обязывает каждое лицо рядового или начальствующего состава милиции: бдительно и самоотверженно нести службу, защищать честь, достоинство и права граждан от преступных посягательств; соблюдать и укреплять законность, точно выполнять требования присяги и уставов, приказы и распоряжения начальников; стойко переносить все тяготы и лишения, связанные со службой, не щадить своих сил и самой жизни при выполнении служебного долга; строго хранить государственную и служебную тайну; быть честным и правдивым, постоянно совершенствовать свою квалификацию, повышать культуру работы; содействовать начальникам в укреплении дисциплины и порядка среди личного состава, оказывать уважение начальникам, старшим по службе и званию, быть вежливым, соблюдать правила отдания чести и ношения установленной формы одежды; с достоинством и честью вести себя вне службы, быть примером в соблюдении общественного порядка и норм морали. Дисциплина обеспечивает четкость, слаженность и единство действий сотрудников, необходимые для осуществления задач по охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

В органах внутренних дел установлен принцип единоначалия. Единоначалие означает, что начальник несет всю полноту ответственности перед государством и вышестоящими органами внутренних дел за выполнение задач, возложенных на руководимый им орган или подразделение.

Для успешного решения служебных вопросов начальники органов и учреждений внутренних дел наделены соответствующими правами, которые позволяют им оперативно руководить подчиненными подразделениями и работниками, решать кадровые вопросы. Начальник несет всю полноту ответственности за личный состав.

Различные аспекты реализации кадровой функции в системе органов внутренних дел изложены в законодательных и иных нормативных актах федеральных органов государственной власти, а также в Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

Приоритетными направлениями развития кадровой работы являются: поэтапное доведение штатной численности органов внутренних дел до уровня научно обоснованных нормативов, качественное улучшение системы подготовки и воспитания кадров, совершенствование нормативно-правовой базы кадровой работы, создание оптимальной системы научно-аналитического и информационного обеспечения регулирования кадровых процессов. Продолжается оправдавшая себя практика контрактного и конкурсного порядка отбора кадров на службу в органы внутренних дел, совершенствуется система работы с руководящими кадрами и резервом на выдвижение.

В ближайшей перспективе предполагается разработать и внедрить новый порядок и условия прохождения службы, усовершенствовать квалификационные требования к сотрудникам и кандидатам на службу, разработать порядок и механизм плановой замены сотрудников, прослуживших определенное количество лет в других органах и подразделениях внутренних дел, дислоцирующихся в отдаленных местностях или функционирующих в особых условиях, повысить эффективность системы служебной, боевой, физической и морально-психологической подготовки личного состава, в том числе путем укрепления ее материальной базы за счет средств местных бюджетов.

Важные задачи по обеспечению потребности органов внутренних дел в квалифицированных специалистах решает созданная в МВД России система подготовки кадров, включая Академию управления МВД России, высшие и специальные средние образовательные учреждения, институты, факультеты, курсы и отделения повышения квалификации и переподготовки кадров, учебные центры первоначальной подготовки.

Внедрена двухуровневая подготовка кадров в высших образовательных учреждениях с ориентацией первой ступени обучения (два года) на уровень специального среднего образования, развивать в структуре высших образовательных учреждений филиалы, факультеты и отделения специального среднего образования, оптимизировать численность вузов с переориентацией их на качественное развитие, создание крупных комплексных научных и учебно-методических структур.

Будут отрабатываться модели многоуровневого образования на основе организационного и научно-методического объединения высших, специальных средних образовательных учреждений и учебных центров в федеральные и региональные центры.

В целях упрочения духовно-нравственных основ службы, воспитания у сотрудников органов внутренних дел гражданственности, патриотизма, неукоснительного соблюдения законов и этических норм требуется создать качественно новую систему образовательно-воспитательной работы среди личного состава. Основное внимание в этой работе будет уделяться индивидуально-воспитательной работе руководителей подразделений и сотрудников воспитательных аппаратов, укреплению дисциплины, формированию морально-психологической устойчивости и поддержанию здорового психофизиологического состояния личного состава.

Важно возродить и активизировать деятельность общественных формирований сотрудников органов внутренних дел, в том числе ассоциаций выпускников образовательных учреждений МВД России, ветеранских организаций, судов чести, фондов и союзов. Целесообразно использовать институт личного поручительства при приеме на службу и кадровых перемещениях.

Деятельность органов внутренних дел осуществляется людьми в интересах людей, общества, общественного порядка и общественной безопасности. Все участки оперативно-служебной деятельности требуют укомплектования профессионально грамотными, культурными и нравственно безупречными сотрудниками. В этом заключается конечная цель и сущность организации работы с кадрами в органах внутренних дел.

§2. Правовая основа службы в органах внутренних дел

Правовую основу данной службы составляют Конституция Российской Федерации, закон Об основах государственной службы Российской Федерации¹, Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации², федеральные законы и иные правовые акты федеральных органов, правовые акты субъектов Российской Федерации, акты органов местного самоуправления, принятые в пределах их полномочий, и индивидуальный контракт о службе в органах внутренних дел (контракт).

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 31, ст.2990.

² См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 2, ст.70.

Согласно законодательству о службе сотрудниками органов внутренних дел являются граждане Российской Федерации, состоящие в должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел или в кадрах МВД России, которым в установленном порядке присвоены специальные звания рядового и начальствующего состава органов внутренних дел. Сотрудники имеют форменную одежду, образцы которой утверждаются Правительством России. Им выдаются служебные удостоверения и жетоны установленных МВД России образцов.

Сотрудники органов внутренних дел после прохождения соответствующей подготовки имеют право на постоянное ношение и хранение табельного огнестрельного оружия и специальных средств в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации.

Служба в органах внутренних дел строится в соответствии с *принципами государственной службы*, закрепленными в Федеральном законе «Об основах государственной службы Российской Федерации», а также в Положении о службе в органах внутренних дел Российской Федерации. В частности, она строится в соответствии с принципами законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, обязанности признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина, гуманизма, гласности, внепартийности, профессионализма и компетентности, соблюдения служебной дисциплины и ответственности и др.

Служебные обязанности и права сотрудника органов внутренних дел. Сотрудник выполняет обязанности и пользуется правами в пределах своей компетенции по занимаемой должности в соответствии с действующим законодательством, присягой и контрактом. При исполнении служебных обязанностей сотрудник органов внутренних дел находится под защитой государства. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в его деятельность. При получении приказа или указания, явно противоречащего закону, сотрудник обязан принять меры к исполнению закона. За противоправные действия или бездействие при исполнении служебных обязанностей, ненадлежащее исполнение обязанностей сотрудник несет ответственность в соответствии с законодательством. Вред, причиненный физическим и юридическим лицам противоправными действиями или бездействием сотрудника, подлежит возмещению в установленном законом порядке.

Специальные звания. Лицам, назначенным на должности рядового и начальствующего состава в органах внутренних дел, присваиваются следующие специальные звания:

а) рядовой состав: рядовой милиции, рядовой внутренней службы, рядовой юстиции;

б) младший начальствующий состав: младший сержант милиции, младший сержант внутренней службы, младший сержант юстиции; сержант милиции, сержант внутренней службы, сержант юстиции; старший сержант милиции, старший сержант внутренней службы, старший сержант юстиции; старшина милиции, старшина внутренней службы, старшина юстиции; прапорщик милиции, прапорщик внутренней службы, прапорщик юстиции; старший прапорщик милиции, старший прапорщик внутренней службы, старший прапорщик юстиции;

в) средний начальствующий состав: младший лейтенант милиции, младший лейтенант внутренней службы, младший лейтенант юстиции; лейтенант милиции, лейтенант внутренней службы, лейтенант юстиции; старший лейтенант милиции, старший лейтенант внутренней службы, старший лейтенант юстиции; капитан милиции, капитан внутренней службы, капитан юстиции;

г) старший начальствующий состав: майор милиции, майор внутренней службы, майор юстиции; подполковник милиции, подполковник внутренней службы, подполковник юстиции; полковник милиции, полковник внутренней службы, полковник юстиции;

д) высший начальствующий состав: генерал-майор милиции, генерал-майор внутренней службы, генерал-майор юстиции; генерал-лейтенант милиции, генерал-лейтенант внутренней службы, генерал-лейтенант юстиции; генерал-полковник милиции, генерал-полковник внутренней службы, генерал-полковник юстиции.

Сроки выслуги в специальных званиях. Устанавливаются следующие сроки выслуги в специальных званиях рядового и младшего начальствующего состава: в звании рядового милиции, рядового внутренней службы, рядового юстиции - один год; в звании младшего сержанта милиции, младшего сержанта внутренней службы, младшего сержанта юстиции — один год; в звании сержанта милиции, сержанта внутренней службы, сержанта юстиции - два года; в звании старшего сержанта милиции, старшего сержанта внутренней службы, старшего сержанта юстиции - три года; в звании прапорщика милиции, прапорщика внутренней службы, прапорщика юстиции - пять лет. Сроки выслуги в зва-

нии старшины милиции, старшины внутренней службы, старшины юстиции, старшего прапорщика милиции, старшего прапорщика внутренней службы и старшего прапорщика юстиции не устанавливаются.

Сроки выслуги в специальных званиях среднего и старшего начальствующего состава следующие: в звании младшего лейтенанта милиции, младшего лейтенанта внутренней службы, младшего лейтенанта юстиции — один год; в звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы, лейтенанта юстиции — два года; в звании старшего лейтенанта милиции, старшего лейтенанта внутренней службы, старшего лейтенанта юстиции - три года; в звании капитана милиции, капитана внутренней службы, капитана юстиции — три года; в звании майора милиции, майора внутренней службы, майора юстиции - четыре года; в звании подполковника милиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции — пять лет. Для сотрудников, которым первое специальное звание лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы или лейтенанта юстиции присвоено по окончании высшего образовательного учреждения со сроком обучения пять лет и более и которые проходят службу в органах по полученной в образовательном учреждении или родственной специальности, срок выслуги в звании лейтенанта милиции, лейтенанта внутренней службы, лейтенанта юстиции устанавливается в один год.

Сроки выслуги в званиях полковника милиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции, а также в званиях высшего начальствующего состава не устанавливаются.

Очередное специальное звание начальствующего состава может быть присвоено до истечения, установленного срока выслуги в предыдущем звании или на одну ступень выше специального звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности, в порядке поощрения за достижение высоких результатов в службе и образцовое выполнение служебных обязанностей.

Звания начальствующего состава органов внутренних дел являются пожизненными. При прекращении службы к имеющемуся специальному званию добавляются слова «в отставке». Сотрудники органов внутренних дел, а также лица, имеющие специальное звание с добавлением слов «в отставке», могут быть лишены специальных званий при прекращении гражданства Российской Федерации или при осуждении за совершенное преступление.

Служебная дисциплина в органах внутренних дел. Служебная дисциплина означает соблюдение сотрудниками органов внутрен-

них дел установленных законодательством Российской Федерации, присягой, контрактом о службе, а также приказами Министра внутренних дел Российской Федерации, прямых начальников порядка и правил при выполнении возложенных на них обязанностей и осуществлении имеющихся у них полномочий.

Начальник органа внутренних дел несет ответственность за состояние служебной дисциплины среди подчиненных. Вместе с тем он обязан: создавать необходимые условия для труда, отдыха и повышения квалификации подчиненных; воспитывать у подчиненных чувство ответственности за выполнение служебных обязанностей; обеспечивать гласность и объективность в оценке служебной деятельности подчиненных; уважать честь и достоинство подчиненных; не допускать протекционизма в работе с личным составом, преследования сотрудников по мотивам личного характера или за критику недостатков в деятельности органов внутренних дел.

За образцовое исполнение обязанностей и достигнутые высокие результаты в службе ст. 36 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации предусматриваются следующие виды поощрений: объявление благодарности; выдача денежной премии; награждение ценным подарком; занесение в Книгу почета, на Доску почета; награждение Почетной грамотой; награждение нагрудным знаком; награждение личной фотографией сотрудника, снятого у развернутого Знамени органа внутренних дел; награждение именованным оружием; досрочное присвоение очередного специального звания; присвоение специального звания на одну ступень выше звания, предусмотренного по занимаемой штатной должности. В качестве поощрения может применяться досрочное снятие ранее наложенного дисциплинарного взыскания.

В образовательных учреждениях МВД России кроме перечисленных выше видов поощрений применяются также повышение размера стипендии и предоставление внеочередного увольнения из расположения учебного заведения.

За образцовое выполнение служебного долга сотрудники, прослужившие в органах внутренних дел не менее десяти лет, могут быть награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации» За мужество и отвагу, проявленные при исполнении служебного долга, другие особые заслуги сотрудники могут быть представлены к награждению орденами и медалями.

За нарушение служебной дисциплины на сотрудников могут налагаться следующие виды взысканий: замечание; выговор; строгий выговор; предупреждение о неполном служебном соответствии; понижение в должности; снижение в специальном звании на одну ступень; лишение нагрудного знака; увольнение из органов внутренних дел.

В образовательных учреждениях МВД России, кроме того, применяются взыскания в виде назначения вне очереди в наряд по службе (за исключением назначения в караул или дежурным по подразделению), а также отчисление из учебного заведения. Перечисленные взыскания предусмотрены ст. 38 Положения о службе в органах внутренних дел.

Поощрения и дисциплинарные взыскания применяются прямыми начальниками в пределах предоставленных им прав. Поощрения и взыскания объявляются приказами. Благодарность, замечание, выговор, назначение вне очереди в наряд могут быть объявлены и устно. О поощрении или дисциплинарном взыскании сотруднику объявляется лично, перед строем или на совещании (собрании).

Порядок наложения взыскания. До наложения взыскания от сотрудника, привлекаемого к ответственности, должно быть истребовано письменное объяснение. При необходимости проводится служебное расследование-проверка по факту проступка с вынесением заключения по результатам расследования (проверки).

Дисциплинарное взыскание должно быть наложено до истечения десяти суток с того дня, когда начальнику стало известно о совершенном проступке, а в случаях проведения служебной проверки, возбуждения уголовного дела или дела об административном правонарушении — не позднее одного месяца, соответственно, со дня окончания проверки, рассмотрения компетентным органом или должностным лицом уголовного дела или дела об административном правонарушении и вынесения по ним окончательного решения, не считая времени болезни виновного или нахождения его в отпуске.

За каждый случай нарушения служебной дисциплины может быть наложено только одно дисциплинарное взыскание.

Приказ о наложении взыскания с указанием оснований его применения объявляется сотруднику, подвергнутому взысканию, под расписку. Взыскание приводится в исполнение немедленно, но не позднее одного месяца со дня его наложения. По истечении этого срока взыскание в исполнение не приводится, но подлежит

учету. Взыскание, наложенное на сотрудника приказом, считается снятым, если в течение года со дня его наложения этот сотрудник не будет подвергнут новому дисциплинарному взысканию. Устное взыскание считается снятым по истечении одного месяца.

Дисциплинарное взыскание не может быть наложено во время болезни сотрудника либо в период его нахождения в отпуске или командировке, а также в случае, если со дня совершения проступка прошло более шести месяцев, а по результатам ревизии или проверки финансово-хозяйственной деятельности - более двух лет со дня его совершения. В указанные сроки не включаются период нахождения сотрудника в отпуске, время болезни, а также время производства по уголовному делу или делу об административном правонарушении.

Сотрудник органов внутренних дел вправе обжаловать наложенное на него дисциплинарное взыскание последовательно вышестоящим начальникам вплоть до Министра внутренних дел Российской Федерации, а в установленных законом случаях — и в суд.

Условия службы. К условиям службы в органах внутренних дел относятся: внутренний распорядок; продолжительность рабочего времени, отпуска; денежное довольствие; государственное личное и дополнительное социальное страхование; льготы, гарантии и компенсации.

Внутренний распорядок в органах внутренних дел устанавливается их начальниками в соответствии с действующим законодательством и исходя из особенностей деятельности этих органов в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации.

На сотрудников органов внутренних дел распространяется установленная законодательством Российской Федерации о труде продолжительность рабочего времени. Для сотрудников, исполняющих служебные обязанности во вредных условиях, устанавливается сокращенный рабочий день. В необходимых случаях сотрудники могут привлекаться к выполнению служебных обязанностей сверх установленного времени, а также в ночное время, в выходные и праздничные дни. В этих случаях им предоставляется компенсация в порядке, установленном законодательством о труде. При сменной работе устанавливается одинаковая продолжительность дневной, вечерней и ночной смен. Сотрудник имеет право на компенсацию при выполнении им дополнительных обязанностей за время отсутствующего сотрудника.

Для сотрудников органов внутренних дел установлены следующие *виды отпусков* с сохранением денежного содержания: очередной ежегодный; краткосрочный; по болезни; каникулярный; в связи с окончанием образовательного учреждения МВД России; дополнительный (за стаж службы, исполнение обязанностей во вредных условиях, за особый характер службы, а также награжденным почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации»).

Кроме того, сотрудникам предоставляются отпуска в связи с рождением ребенка, по уходу за детьми, творческие и в связи с обучением, а также иные установленные законодательством отпуска.

Продолжительность отпусков исчисляется в календарных днях. Сотруднику оплачивается стоимость проезда к месту проведения отпуска (лечения) и обратно по следующим видам отпусков: очередной ежегодный; по болезни; каникулярный (один раз в год); в связи с окончанием образовательного учреждения МВД России.

Продолжительность сроков вышеперечисленных отпусков определена Положением о службе в органах внутренних дел.

Государственное, личное и дополнительное социальное страхование, а также возмещение ущерба в случае гибели или увечья сотрудника органов внутренних дел осуществляются в соответствии с законодательством.

Сотрудникам, обучающимся в образовательных учреждениях по заочной или вечерней форме, предоставляются льготы, предусмотренные законодательством.

Беременные женщины и матери из числа сотрудников органов внутренних дел, а также отцы - сотрудники, воспитывающие детей без матери, пользуются всеми правами и льготами, установленными законом.

Сотрудники в звании полковника милиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции и выше, а также уволенные со службы в этом звании имеют право на дополнительную жилую площадь или дополнительную комнату. Таким же правом обладают также сотрудники, имеющие ученые степени или ученые звания.

Сотрудники органов внутренних дел имеют право на бесплатное медицинское обслуживание, в том числе лекарствами, в медицинских учреждениях МВД России. При отсутствии по месту службы таких учреждений медицинская помощь сотрудникам

оказывается беспрепятственно и бесплатно в учреждениях государственного здравоохранения независимо от их ведомственной принадлежности.

Сотрудники органов внутренних дел и члены их семей имеют право на санаторно-курортное лечение в санаториях и организованный отдых в домах отдыха, пансионатах и на туристских базах МВД России за плату на льготных условиях.

Педагогическим работникам учебных заведений МВД России с целью содействия их обеспечению книгоиздательской продукцией и периодическими изданиями выплачивается ежемесячная денежная компенсация в размере 10 процентов должностного оклада.

Сотрудникам органов внутренних дел и членам их семей, проживающим с ними, предоставляется 50-процентная скидка в оплате жилой площади в домах государственного и муниципального жилищного фонда, всех коммунальных услуг (электроэнергия, газ, отопление, водоснабжение и др.) независимо от принадлежности жилых помещений, а также за пользование телефоном.

Согласно ст. 54 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации сотрудникам органов внутренних дел предоставляются и другие льготы, гарантии и компенсации.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что понимается под организацией службы в органах внутренних дел?
2. Назовите систему кадровых аппаратов органов внутренних дел и перечислите функции этих аппаратов.
3. Раскройте порядок комплектования кадров органов внутренних дел.
4. Перечислите требования, предъявляемые к кадрам органов внутренних дел.
5. Какие нормативные акты составляют правовую основу службы в органах внутренних дел?
6. Перечислите специальные звания, присваиваемые сотрудникам органов внутренних дел.
7. Что понимается под служебной дисциплиной в органах внутренних дел?
8. Что относится к условиям службы в органах внутренних дел?

Глава 9. ПРОХОЖДЕНИЕ СЛУЖБЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Под прохождением службы понимается совокупность юридических фактов, вызывающих изменение служебно-правового положения сотрудника органов внутренних дел. К их числу относятся: зачисление в кадры, назначение на должность, присвоение специального звания, служебное аттестование, перемещение по службе и прекращение службы в органах внутренних дел.

Порядок прохождения службы лицами рядового и начальствующего состава органов внутренних дел регламентируется Федеральным законом от 31 июля 1995 г. «Об основах Государственной службы Российской Федерации»¹, Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Зачисление в кадры органов внутренних дел заключается в том, что военнообязанные, назначенные на должности рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, а также зачисленные курсантами в образовательные учреждения МВД России снимаются с воинского учета. Юридическим фактом, определяющим момент зачисления в кадры органов внутренних дел, является приказ о назначении на должность и присвоение специального звания.

На службу в органы внутренних дел принимаются в добровольном порядке граждане России не моложе 18 и не старше 40 лет (на службу в милицию - не старше 35 лет), способные по своим деловым, личным и нравственным качествам, образованию и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности. В образовательные учреждения МВД России могут приниматься лица, не достигшие 18 лет, имеющие среднее образование.

Должности рядового и начальствующего состава замещаются в соответствии с действующим законодательством путем заключения индивидуальных контрактов, по конкурсу, а также посредством назначения на должность.

Для лиц, впервые поступающих на службу, может быть установлен испытательный срок продолжительностью от трех месяцев

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 31, ст. 2990.

до одного года в зависимости от уровня подготовки и должности, на которую они поступают. В этом случае кандидат назначается стажером на соответствующую должность без присвоения ему специального звания. Для лиц, впервые принимаемых на службу в милицию, испытательный срок обязателен. Во время испытательного срока стажер выполняет обязанности и пользуется правами сотрудника органов внутренних дел в соответствии с занимаемой им должностью и условиями контракта.

Назначение на должность производится уполномоченными на то должностными лицами органов внутренних дел в порядке, установленном Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации.

Присвоение специального звания производится начальниками, которым это право предоставлено законодательством. Специальные звания сотрудникам органов внутренних дел присваиваются персонально с учетом их квалификации, образования, отношения к службе, выслуги лет и занимаемой штатной должности, а также других условий, предусмотренных законодательством.

Служебное аттестование. В целях определения служебного соответствия сотрудника органов внутренних дел предъявляемым требованиям производится аттестация. Сотрудник, заключивший контракт о службе в органах внутренних дел на определенный срок, проходит аттестацию при его продлении, а сотрудник, заключивший контракт на неопределенный срок, - каждые пять лет службы.

Сотрудники органов внутренних дел аттестуются также при представлении к назначению на вышестоящую должность, при перемещении на нижестоящую должность или в другую службу (подразделение) органов внутренних дел, а также при увольнении по служебному несоответствию, за грубое нарушение либо систематические нарушения дисциплины, а также за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел. Порядок проведения аттестации определяется Министром внутренних дел Российской Федерации.

Перемещение по службе. Перемещение сотрудника органов внутренних дел по службе производится:

а) на высшую должность — в порядке продвижения по службе с согласия сотрудника органов внутренних дел;

б) на равнозначную должность - с согласия сотрудника органов внутренних дел при необходимости замещения другой

должности либо для более целесообразного использования сотрудника с учетом его деловых, личных качеств и подготовки по новой специальности, а также по семейным обстоятельствам, состоянию здоровья или возрасту;

в) на нижестоящую должность: при сокращении штатов, в случае невозможности перемещения на равнозначную должность, с согласия сотрудника органов внутренних дел; по состоянию здоровья — в соответствии с заключением военно-врачебной комиссии; по личной просьбе; по служебному несоответствию в аттестационном порядке; в порядке дисциплинарного взыскания;

г) при поступлении на учебу с освобождением от занимаемой должности, а также при назначении на должность после окончания учебы;

д) в порядке прикомандирования к представительным и исполнительным органам государственной власти.

При перемещении сотрудника на должность ему обеспечивается работа по основной или родственной специальности либо в соответствии с имеющимся опытом, а при необходимости использования сотрудника на должности по новой для него специальности перемещению должна предшествовать его переподготовка на соответствующих курсах (сборах).

Перемещение по службе сотрудника во всех случаях оформляется приказом начальника соответствующего органа внутренних дел с указанием основания перемещения.

В случае перемещения на нижестоящую должность по сокращению штатов или по состоянию здоровья с уменьшением размера должностного оклада сотрудникам органов внутренних дел, имеющим выслугу 15 и более лет (в календарном исчислении), сохраняется размер должностного оклада по последнему месту службы. Сотрудник, перемещенный на нижестоящую должность, в последующем может продвигаться по службе с учетом его служебной квалификации, опыта работы, деловых и личных качеств, состояния здоровья.

Сотрудник может быть назначен исполняющим обязанности по должности. При этом непрерывный срок исполнения им обязанностей по вакантной должности не должен превышать двух месяцев, а по невакантной — четырех месяцев.

Сотрудник может быть временно отстранен от должности в порядке, устанавливаемом Министром внутренних дел Российской Федерации, в случае привлечения его в качестве обвиняемого в совершении преступления, а также в случае грубого нару-

шения служебной дисциплины, делающего невозможным исполнение им служебных обязанностей. За время отстранения от должности сотруднику выплачивается денежное довольствие в полном размере.

При проведении организационно-штатных мероприятий сотрудник может быть освобожден от занимаемой должности с зачислением его в распоряжение органа внутренних дел на срок не более двух месяцев с сохранением размера денежного довольствия в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации. До истечения указанного срока решается вопрос о трудоустройстве данного сотрудника.

Перемещение сотрудника на службу в другую местность, в том числе в связи с передислокацией органа внутренних дел, допускается только с его согласия, если иное не предусмотрено контрактом. Проезд и перевозка имущества сотрудника и членов его семьи к новому месту службы осуществляются за счет МВД России.

Сотрудники органов внутренних дел, избранные депутатами, могут быть прикомандированы к соответствующим представительным органам государственной власти. Они могут быть также прикомандированы к органам исполнительной власти (министерствам, ведомствам и др.). Прикомандированные сотрудники остаются в кадрах МВД России. Контроль за прохождением службы прикомандированными сотрудниками осуществляет Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Прекращение службы в органах внутренних дел. Основаниями для прекращения службы являются: увольнение из органов внутренних дел; прекращение гражданства Российской Федерации; признание сотрудника в установленном порядке безвестно отсутствующим; смерть (гибель) сотрудника органов внутренних дел.

Сотрудники могут быть уволены со службы по следующим основаниям:

по собственному желанию;

по достижении предельного возраста, установленного ст.59 Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации;

по выслуге срока службы, дающего право на пенсию;

по окончании срока службы, предусмотренного контрактом;

в связи с нарушением условий контракта;

по сокращению штатов при ликвидации или реорганизации органа внутренних дел в случае невозможности использования сотрудника на службе;

по болезни — на основании постановления военно-врачебной комиссии о негодности к службе;

по ограниченному состоянию здоровья — на основании постановления военно-врачебной комиссии об ограниченной годности к службе, невозможности по состоянию здоровья исполнять служебные обязанности в соответствии с занимаемой должностью и отсутствии возможности перемещения по службе на должность, в соответствии с которой он может исполнять служебные обязанности с учетом состояния здоровья;

по служебному несоответствию в аттестационном порядке;

за грубое либо систематическое нарушение дисциплины;

за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел; в связи с осуждением за преступление после вступления обвинительного приговора в законную силу.

Увольнение со службы сотрудников органов внутренних дел, состоящих на должностях рядового и младшего начальствующего состава, производится прямыми начальниками в пределах их компетенции. Увольнение сотрудников, состоящих на должностях среднего, старшего и высшего начальствующего состава, производится:

а) до подполковника милиции, подполковника внутренней службы, подполковника юстиции включительно — заместителями Министра внутренних дел Российской Федерации, министрами внутренних дел республик в составе России, начальниками УВД (ГУВД) краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области и автономных округов, а также начальниками, которым такое право предоставлено Министром внутренних дел Российской Федерации;

б) от полковника милиции, полковника внутренней службы, полковника юстиции включительно и сотрудников из числа высшего начальствующего состава - Министром внутренних дел Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством.

Сотрудники органов внутренних дел ставятся в известность о предстоящем увольнении непосредственными начальниками не позднее чем за два месяца до увольнения, за исключением сотрудников, увольняемых за нарушение условий контракта, за гру-

бое нарушение либо систематическое нарушение дисциплины, за совершение проступков, несовместимых с требованиями, предъявляемыми к личным, нравственным качествам сотрудника органов внутренних дел, а также в связи с осуждением за преступление.

Сотрудники органов внутренних дел, умершие, погибшие, безвестно отсутствующие и лишенные специального звания, исключаются из списков сотрудников органов внутренних дел в порядке, определяемом Министром внутренних дел Российской Федерации.

В случае несогласия с решением об увольнении, перемещении по службе, отстранении от должности, понижении в должности или снижении в специальном звании сотрудник вправе обжаловать это решение вышестоящему начальнику органа внутренних дел, а решение, принятое Министром внутренних дел Российской Федерации или Президентом Российской Федерации - в суд в месячный срок со дня вручения ему копии соответствующего приказа, либо со дня получения письменного уведомления МВД России или Президента Российской Федерации об отказе в восстановлении в должности, специальном звании либо на службе в органах внутренних дел. Решение о восстановлении в должности, специальном звании, на службе в органах внутренних дел, принятое компетентным должностным лицом органов внутренних дел, Президентом России или судом, подлежит немедленному исполнению.

Восстановление на службе в органах внутренних дел осуществляется путем назначения уволенного сотрудника на занимаемую им ранее должность либо с его согласия на равнозначную ей должность. Сотрудникам, восстановленным на службе, в непрерывный стаж службы, учитываемый при исчислении выслуги лет для присвоения очередного специального звания, выплаты процентной надбавки и назначения пенсии, засчитывается время с момента их увольнения до даты подписания приказа о восстановлении на службе. Сотрудникам, незаконно или необоснованно перемещенным по службе, пониженным в должности или в специальном звании, уволенным из органов, выплачивается денежное довольствие по должности, с которой они были уволены, и по специальному званию, в котором они состояли, за период до их восстановления в должности, специальном звании или на службе в органах внутренних дел, но не более чем за один год, а сотрудникам, которые в период увольнения и до восстановления на

службе работали на предприятиях, в учреждениях и организациях, занимались предпринимательской деятельностью, компенсируется разница между денежным довольствием, получаемым по последней должности в органах внутренних дел, и фактическим заработком в период вынужденного перерыва в службе. Сотрудникам, уволенным со службы в связи с осуждением за преступление, а затем реабилитированным в установленном порядке, возмещение причиненного ущерба осуществляется в соответствии с законодательством.

Пенсионное обеспечение, выплаты и льготы увольняемым.

Пенсионное обеспечение сотрудников органов внутренних дел осуществляется в соответствии с законом Российской Федерации от 12 февраля 1993г. «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей»¹. Порядок исчисления выслуги лет для назначения сотрудникам пенсии определяется Правительством Российской Федерации.

Сотрудникам, увольняемым со службы с правом на пенсию, выплачивается единовременное пособие, а при увольнении без права на пенсию — выходное пособие в размерах, определяемых Правительством Российской Федерации.

За сотрудниками, уволенными из органов с правом на пенсию и имеющими выслугу 20 лет и более (в том числе и в льготном исчислении), за женой (мужем) и за проживающими совместно с ними несовершеннолетними детьми сохраняется право на обеспечение медицинской помощью в медицинских учреждениях МВД России, а также на санаторно-курортное лечение в санаториях, организованный отдых в домах отдыха, пансионатах и на туристских базах системы МВД России. При этом указанным сотрудникам ежегодно выплачивается денежная компенсация в размере средней стоимости путевки, а членам семей — в размере 25 процентов стоимости путевки независимо от того, приобретена путевка или нет.

Время нахождения сотрудников на службе в органах внутренних дел засчитывается в их общий и непрерывный трудовой стаж, а также в стаж работы по специальности на льготных условиях: один год службы за полтора года трудового стажа, а в период службы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним

¹ См.: Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 9, ст.328.

местностях, а также в местностях с тяжелыми климатическими условиями и в особых условиях — соответственно, один год службы за два года или два года и шесть месяцев трудового стажа. Сотрудникам, уволенным из органов внутренних дел и поступившим на работу или учебу не позднее трех месяцев после увольнения, не считая времени переезда к месту постоянного жительства, время службы в органах внутренних дел засчитывается в непрерывный трудовой стаж при назначении пенсий и пособий по государственному социальному страхованию¹.

Сотрудникам, уволенным с правом на пенсию по достижении предельного возраста, по выслуге лет, сокращению штатов, болезни и ограниченному состоянию здоровья, и имеющим выслугу 20 лет и более (в календарном исчислении), а также семьям сотрудников, погибших или умерших вследствие ранения, контузии, увечья или заболеваний, связанных с исполнением законных служебных обязанностей, сохраняется право на безвозмездное закрепление жилых помещений в домах государственного и муниципального жилищного фонда независимо от размера и принадлежности жилых помещений. Указанным лицам и проживающим с ними членам семей предоставляются льготы по уплате земельного налога и налога на недвижимость, а также льготы в размере 50 процентов по оплате жилой площади, коммунальных услуг и за пользование телефоном. Им, а также лицам, уволенным по названным выше основаниям со стажем службы 15 лет и более (в календарном исчислении), предоставляются безвозмездно земельные участки под строительство индивидуальных жилых домов и садово-огородного хозяйства площадью 0,06га — в городах, 0,10га — в поселках городского типа и 0,25га — в сельской местности.

Сотрудники, уволенные из органов внутренних дел с правом на пенсию по указанным выше основаниям, пользуются правом на полное или частичное освобождение от уплаты налогов, связанных с приватизацией жилых помещений, других налогов и сборов в соответствии с федеральным законодательством, решениями представительных и исполнительных органов субъектов

¹ Более подробно см.: Инструкцию о порядке проведения обязательного государственного личного страхования военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, сотрудников органов (учреждений) внутренних дел, утвержденную Приказом МВД России от 17 мая 1993 г., № 234.

Российской Федерации, а также актами органов местного самоуправления.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что следует понимать под прохождением службы в органах внутренних дел? Перечислите стадии прохождения службы.

2. В чем состоит содержание понятия «зачисление в кадры органов внутренних дел»?

3. Что понимается под служебным аттестованием?

4. Перечислите основания для перемещения сотрудника органов внутренних дел по службе.

5. Перечислите основания для прекращения службы в органах внутренних дел.

6. Какими законодательными актами регулируются пенсионное обеспечение, выплаты и льготы увольняемым из органов внутренних дел?

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ФУНКЦИИ ОБЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ

Глава 10. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ ЦЕНТРОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Информационное обеспечение управления органами внутренних дел является одной из важнейших обеспечивающих функций системы. Под информационным обеспечением понимается деятельность субъектов управления, направленная на предоставление службам и подразделениям органов внутренних дел сведений, необходимых им для осуществления возложенных на них задач и функций, и удовлетворяющая определенным требованиям.

Исходя из данного определения, основными задачами информационного обеспечения системы органов внутренних дел являются:

— определение необходимых для деятельности органов внутренних дел видов и объемов информации, а также форм ее представления и сроков поступления в систему;

— обеспечение информационного взаимодействия всех служб и подразделений системы органов внутренних дел между собой и с объектами внешней среды;

— обработка (систематизация, обобщение и пр.) первичной информации, поступившей в систему, в виды и формы, необходимые для оптимального функционирования служб и подразделений органов внутренних дел;

— распределение поступившей и обработанной информации между службами и подразделениями органов внутренних дел согласно выполняемым ими функциям или конкретно решаемым задачам;

— обеспечение хранения поступившей информации, а также ее своевременный и релевантный поиск и выдача согласно запросам службам и подразделениям системы органов внутренних дел, а также соответствующим объектам внешней среды;

— внедрение технических средств сбора, обработки, хранения и выдачи информации в целях ускорения этих процессов и улучшения их качества.

Все вышеуказанные задачи в системе органов внутренних дел выполняются специально созданными подразделениями: на уровне МВД России - это действующий при МВД России Главный информационный центр (ГИЦ); на уровне МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации, а также УВД на транспорте - входящие в их состав в качестве самостоятельных подразделений Информационные центры (ИЦ, ЗИЦ); на уровне горрайлинорганов - входящие в состав штабных подразделений отделения (группы) информационного обеспечения.

В соответствии с Положением о Главном информационном центре его основными задачами являются:

— обеспечение руководства, главных управлений, органов и учреждений МВД России статистической, оперативно-справочной, розыскной и другой информацией, представление которой отнесено к компетенции ГИЦ;

— обобщение и распространение информации о практике работы органов внутренних дел Российской Федерации и зарубежных правоохранительных органов в сфере борьбы с преступностью;

— обеспечение в органах внутренних дел Российской Федерации единой системы статистических, оперативно-справочных и розыскных учетов;

— реализация в пределах компетенции ГИЦ единой политики Министерства в области компьютеризации органов внутренних дел Российской Федерации; организация, координация и методическое руководство разработками автоматизированных систем, современных информационных технологий, локальных информационно-вычислительных сетей (ИВС), интеграцией их с региональными ИВС и единой информационно-вычислительной сетью МВД Российской Федерации, внедрение средств вычислительной техники;

— организационно-методическое руководство и координация деятельности ИЦ, оказание методической и практической помо-

ши органам и учреждениям системы МВД по вопросам, отнесенным к компетенции ГИЦ.

В соответствии с возложенными на ГИЦ при МВД России задачами он выполняет следующие основные функции:

- осуществляет сбор, накопление, обработку уголовной и административно-правовой, экономической и иной статистической информации, обеспечивает ею руководство и подразделения центрального аппарата МВД Российской Федерации, иные российские государственные структуры, МВД государств СНГ¹, а также средства массовой информации;

- осуществляет формирование и ведение (эксплуатацию) централизованных оперативно-справочных и розыскных учетов, автоматизированных банков криминалистической информации, выдает в установленном порядке правоохранительным органам Российской Федерации и СНГ материалы об объявлении и прекращении розыска, розыскные бюллетени и иные материалы розыскного характера;

- организует информационное обеспечение розыска на территории Российской Федерации и государств СНГ без вести пропавших лиц, похищенного оружия, транспортных средств, предметов, имеющих историко-культурную, художественную и иную ценность;

- регистрирует и учитывает находящиеся в производстве соответствующих подразделений центрального аппарата МВД России дела оперативного учета, проходящих по ним лиц, другие объекты оперативно-розыскной деятельности;

- осуществляет формирование, пополнение и ведение центрального справочно-информационного фонда отечественных и зарубежных научно-технических материалов; ведет в установленном порядке государственную регистрацию научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, депонирование неопубликованных материалов;

- исполняет запросы Министерства иностранных дел Российской Федерации, Исполкома Союза Обществ Красного Креста и Красного Полумесяца Российской Федерации, международных организаций, МВД государств СНГ об установлении местонахож-

¹ Информационное обслуживание правоохранительных органов государств СНГ осуществляется ГИЦ в рамках заключенных соглашений между МВД Российской Федерации и МВД государств СНГ.

дения иностранных граждан, лиц без гражданства и граждан государств СНГ, арестованных на территории Российской Федерации;

- организует исполнение Указов Президента Российской Федерации о помиловании осужденных, реабилитации и восстановлении справедливости в отношении жертв незаконных репрессий, рассматривает заявления граждан по этим вопросам;

- изучает потребности органов и учреждений системы МВД России в научно-технической информации, обобщает практику работы российских и зарубежных правоохранительных органов, осуществляет подготовку и выпуск соответствующих изданий;

- изучает практику работы подразделений центрального аппарата министерства, органов внутренних дел Российской Федерации с информацией, выдаваемой ГИЦ и ИЦ, осуществляет мероприятия, направленные на повышение эффективности ее использования в борьбе с преступностью, определяет максимальный объем ее показателей;

- осуществляет мероприятия по стандартизации учетно-регистрационных документов, информационных технологий, разрабатывает проекты форм государственной и отраслевой статистической отчетности в системе МВД России с учетом правовой практики международных организаций;

- внедряет в работу органов внутренних дел государственные классификаторы технико-экономической информации и унифицированные системы документации, разрабатывает отраслевые и специальные классификаторы, вносит изменения и дополнения в действующие;

- осуществляет организационно-методическое руководство архивной работой в органах внутренних дел Российской Федерации;

- принимает, учитывает, обеспечивает сохранность и использование архивных документов центрального аппарата МВД России и непосредственно подчиненных ему подразделений, осуществляет централизованный учет архивных документов органов внутренних дел Российской Федерации;

- участвует в организации экспертиз научной и практической ценности архивных документов, отбора их на архивное хранение и к уничтожению, а также в проведении работ по рассекретиванию архивных документов центрального аппарата МВД России и непосредственно подчиненных ему подразделений;

- организует телеступ работникам центрального аппарата министерства, территориальных органов внутренних дел Россий-

ской Федерации, правоохранительных органов государств СНГ к централизованным (межгосударственным) банкам информации, обеспечивает ввод в действие, эксплуатацию, техническое обслуживание средств обработки информации и связи;

— осуществляет перспективное и текущее планирование работ по компьютеризации органов внутренних дел Российской Федерации, готовит сводные заявки и предложения по ее финансовому и материально-техническому обеспечению, распределяет выделенные фонды, обеспечивает контроль за их использованием;

— координирует деятельность МВД, ГУВД, УВД в области компьютеризации, оказывает практическую помощь органам и учреждениям внутренних дел в освоении вычислительной техники;

— участвует в подготовке государственных (межгосударственных) программ в области информатики;

— организует проведение научно-исследовательских и проектных работ в области информатизации и компьютеризации органов внутренних дел, заключает договоры на проведение таких работ, организует и проводит экспертизы договоров на создание локальных вычислительных сетей, заключаемых МВД, ГУВД, УВД, УВДТ;

— совместно с соответствующими подразделениями министерства организует производство специализированных программно-технических комплексов, разрабатывает и внедряет программно-математические и технические средства обработки информации, а также ведет фонд программных средств, систем управления базами данных, алгоритмов и программ автоматизированных задач;

— осуществляет методическое руководство деятельностью информационных центров, изучает, обобщает, распространяет и внедряет в практику положительный опыт их работы, участвует в осуществлении мер по совершенствованию структуры, штатов ИЦ, повышению уровня профессиональной подготовки их кадров;

— осуществляет контроль за достоверностью представленных статистических отчетов, качеством составления документов первичного учета и своевременностью их представления.

Для выполнения вышеизложенных задач и функций в структуре ГИЦ МВД России имеются: Центр статистической информации, ведущий все работы по сбору, обработке, выдаче и хранению основной массы статистической информации о состоянии право-

порядка и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации; Центр криминалистической информации, осуществляющий ведение оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов, формируемых на республиканском уровне, и выдающий соответствующую информацию по запросам региональных и местных органов внутренних дел; Центр компьютеризации; Вычислительный центр; Отдел научно-технической информации и Организационно-методический отдел.

Главный информационный центр, являясь структурным подразделением, не входящим в состав центрального аппарата МВД России, наделен в отличие от большинства структурных подразделений МВД России правами юридического лица, имеет самостоятельный баланс, текущий и другие счета в банках, а также наделен правом предоставлять платные и информационные услуги.

Информационные центры МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и УВД на транспорте в отличие от ГИЦ при МВД России являются структурными подразделениями этих аппаратов. В соответствии с их местом в иерархической системе органов внутренних дел России их задачи и функции, хотя и близки в общем к задачам и функциям ГИЦ, однако более конкретизированы и детализированы.

Так, согласно Типовому положению об Информационных центрах в системе МВД России на них возлагаются следующие основные задачи:

— обеспечение органов и учреждений внутренних дел региона статистической, оперативно-справочной, оперативно-розыскной, криминалистической, архивной информацией,

— осуществление работы по реабилитации лиц, подвергнутых репрессиям, в соответствии с Законом РСФСР «О реабилитации жертв политических репрессий»;

— проведение организационных и научно-технических мероприятий по созданию региональной информационно-вычислительной сети, разработке, внедрению компьютерных информационных технологий, автоматизированных систем, средств вычислительной техники на основе разрабатываемых ГИЦ принципов стандартизации информационного, нормативно-правового математического и технического обеспечения АИС и ИВС общего пользования, внедряемых с целью формирования местного и федерального оперативно-справочного, оперативно-розыскного криминалистического и статистического учета;

— осуществление методического руководства и контроля за деятельностью органов и учреждений внутренних дел региона в области учетно-статистической, оперативно-справочной, архивной и иной работы, отнесенной к компетенции ИЦ.

В соответствии с возложенными на Информационные центры задачами ими выполняются следующие функции:

— осуществление сбора, обработки и хранения статистической информации по установленной форме, предоставление данной информации подразделениям и аппарату МВД, ГУВД, УВД, горрайлинорганам, органа представительной власти и управления, суду, прокуратуре, а также средствам массовой информации;

— представление в установленные сроки в ГИЦ статистических отчетов и сведений об основных показателях работы МВД, ГУВД, УВД, регламентированных нормативными актами МВД России;

— осуществление формирования и ведения (эксплуатация) оперативно-справочных и розыскных учетов, автоматизированных банков криминалистической информации, выдача соответствующей информации по запросам органам внутренних дел, государственной безопасности, прокуратуре, судам, государственным органам и общественным организациям в порядке, установленном законодательными и ведомственными нормативными актами;

— регистрация и учет находящихся в производстве дел оперативного учета, проходящих по ним лиц, а также других объектов учетной деятельности органов внутренних дел;

— издание бюллетеней розыскной информации и рассылка их в органы и учреждения внутренних дел региона;

— направление в учреждения внутренних дел региона документов по исполнению Указов Президента Российской Федерации о помиловании осужденных, контроль их исполнения;

— ведение справочно-информационного фонда отечественных и зарубежных научно-технических материалов, подготовка информационных материалов;

— осуществление поиска и подготовки материалов по реабилитации и восстановлению справедливости в отношении жертв политических репрессий, составление заключений по заявлениям организаций и граждан, выдача справок о реабилитации и сроках пребывания в ссылке, высылке, на спецпоселении, на принудительных работах;

— оказание помощи и содействия судебным и правоохранительным органам, иным организациям и ведомствам республики,

края, области, автономной области, автономного округа, города в реабилитации других категорий граждан;

— осуществление контроля за качеством заполнения и своевременностью представления в ГИЦ учетно-регистрационных документов, в том числе на машинных носителях или с помощью средств телекоммуникации на лиц, объявленных в розыск, без вести пропавших, на похищенное оружие, транспортные средства, предметы, имеющие историко-культурную и художественную ценность, религиозную атрибутику и иные объекты, сведения о которых централизуются в масштабах России;

— изучение практики работы подразделений МВД, ГУВД, УВД, горрайлинорганов с информацией, выдаваемой ИЦ и ГИЦ, осуществление мероприятий, направленных на повышение эффективности ее использования в предупреждении и раскрытии преступлений;

— учет, обеспечение сохранности и использование архивных документов подразделениями МВД, ГУВД, УВД, горрайлинорганов;

— участие в организации экспертиз научной и практической ценности архивных документов, отбора их на архивное хранение и к уничтожению, а также в проведении работ по рассекречиванию архивных документов;

— организация теледоступа работникам подразделений МВД, ГУВД, УВД, горрайлинорганов к сосредоточенным в ИЦ и ГИЦ банкам информации, обеспечение ввода в действие и эффективного использования средств вычислительной техники, телеобработки информации и связи;

— организация по согласованию с ГИЦ проектных работ в области автоматизации процессов обработки информации и проведение совместно с ГИЦ приемно-сдаточных испытаний и экспертиз представляемой к приемке научно-технической продукции;

— внедрение программно-математических и технических средств обработки информации, автоматизированных информационных систем и обеспечение совместно с подразделениями МВД, ГУВД, УВД, горрайлинорганами их функционирования; эксплуатация и организация обслуживания средств вычислительной техники и телекоммуникаций;

— проведение комплекса организационных и технических мероприятий, направленных на защиту информации при ее обработке на ЭВМ и передаче по каналам связи;

— осуществление методического руководства статистической, архивной и информационно-справочной работой в органах внутренних дел, обобщение ее практики совместно с заинтересованными подразделениями, подготовка проектов обзорных и методических документов по улучшению этой работы;

— принятие совместно с заинтересованными подразделениями органов внутренних дел мер по укреплению учетно-регистрационной дисциплины в части современной регистрации и рассмотрения заявлений и сообщений о преступлениях; осуществление контроля за качеством подготовки в органах внутренних дел первичных учетных документов, правильностью составления форм статистической отчетности и своевременностью ее представления;

— контроль полноты регистрации объектов, подлежащих отражению в оперативно-справочных и розыскных учетах, качества оформления и своевременности представления в ИЦ материалов на объявление и прекращение розыска и направление этих материалов в ГИЦ в установленном порядке;

— рассмотрение номенклатуры дел, заводимых подразделениями МВД, ГУВД, УВД и решение вопроса об их утверждении.

Исходя из вышеизложенного, видно, что как на уровне ГИЦ при МВД России, так и на уровне ИЦ МВД, ГУВД субъектов Федерации и УВД на транспорте происходит главным образом формирование уже обобщенных статистических сведений о состоянии правопорядка и деятельности органов внутренних дел, а также формирование различных оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов. Первичная же информация по всем направлениям деятельности органов внутренних дел формируется в горрайлиноорганах, являющихся основным звеном системы и выполняющих значительную часть ее основных функций. В соответствии с нормативными актами МВД России и рекомендациями ГИЦ при МВД России на отделения (группы) информационного обеспечения горрайлиноорганов и, соответственно, на информационных работников возлагаются следующие основные обязанности:

— осуществление учетно-регистрационной и статистической работы;

— контроль за своевременностью регистрации заявлений, сообщений и иной информации о правонарушениях;

— контроль за своевременностью предоставления сотрудниками горрайлинорганов, прокуратуры, судами документов первичного учета, их полнотой и объективностью;

— обеспечение эффективного функционирования оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов, в том числе регионального и федерального уровней;

— проведение компьютеризации оперативно-служебной деятельности, в т.ч. внедрение средств вычислительной техники, телекоммуникаций, локальных вычислительных сетей и пр.¹

Рассмотрим теперь подробно непосредственную деятельность отделения (группы) информационного обеспечения по основным направлениям его работы.

Учетно-регистрационная и статистическая работа включает в себя:

— регистрацию и учет преступлений, административных правонарушений и лиц, их совершивших, уголовных дел, материалов и протоколов;

— сверку учетных данных со статистическими данными вышестоящих Информационных центров;

— осуществление контроля за полнотой и своевременностью регистрации заявлений и сообщений о правонарушениях, за объективностью сведений, отражающих деятельность горрайлиноргана, за качеством оформления первичных документов, формирующих оперативно-справочные, розыскные и криминалистические учеты;

— формирование статистических отчетов и подготовку для руководства органа внутренних дел справочной информации по всем основным направлениям его работы.

Учетно-статистическая работа в горрайлинорганах ведется по Единому журналу учета преступлений, лиц, их совершивших, уголовных дел и материалов о преступлениях (Единый журнал), а также Журналу учета материалов, по которым вынесены постановления об отказе в возбуждении уголовного дела. Весь учет по Единому журналу осуществляется на основе представленных следствием, дознанием и криминальной милиции карточек: формы № 1 (на выявленное преступление), формы № 1.1 (о результатах расследования), формы № 1.2 (на преступление, по которому ли-

¹ См.. приказ МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420 «О мерах по совершенствованию организации работы горрайлинорганов внутренних дел». Указание МВД России от 22.03.94 г. № 1/1148.

цо, его совершившее, установлено), формы № 2 (на лицо, совершившее преступление), формы № 2.1 (на лицо, подозреваемое в совершении преступления), формы № 3 (о движении уголовного дела), формы № 4 (о результатах возмещения материального ущерба и изъятия предметов преступной деятельности), а также справки № 6 (о результатах рассмотрения дела судом)¹.

Все вышеуказанные документы первичного учета, зарегистрированные в горрайлиноорганах, в течение 24 часов пересылаются в соответствующие Информационные центры МВД, ГУВД, УВД, УВДТ для первичного формирования статистической отчетности о преступности². Вот четыре формы государственной отчетности:

— отчет о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях (форма № 1);

- отчет о лицах, совершивших преступления (форма № 2);

— единый отчет о преступности (форма № 1-Г);

- отчет о следственной работе (форма № 1-Е).

Существует также и шестнадцать форм ведомственной отчетности, дающей достаточно детальную картину состояния правопорядка и результатов деятельности служб и подразделений органов внутренних дел по раскрытию преступлений и розыску преступников.

Помимо форм отчетности, базирующихся на документах первичного учета преступлений, в ГИЦ и ИЦ обрабатывается еще около пятидесяти форм отчетности, которые освещают весьма различные стороны оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел (например, сводные статистические отчеты по результатам оперативно-розыскной деятельности подразделений уголовного розыска и БЭП, по результатам деятельности подразделений милиции общественной безопасности и др.).

Формирование и ведение оперативно-справочных, розыскных и криминалистических учетов имеет особо важную роль в процессе предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, розыске преступников, установлении личности неизвестных граждан и принадлежности изъятых имущества.

Все эти учеты, картотеки и коллекции формируются в горрайлиноорганах внутренних дел, затем, в зависимости от их значи-

¹ См.: Инструкция о едином учете преступлений (3-е издание), утверждена Генпрокуратурой и МВД России 14.12.94 г. № 20-1-85/94.

² В горрайлиноорганах составляется лишь статистический отчет формы № 2-Е «О рассмотрении заявлений и сообщений о преступлениях».

мости, централизуются по территориальному (региональному) принципу в ИЦ и экспертно-криминалистических подразделениях (ЭКП) МВД, ГУВД, УВД, УВДТ либо образуют федеральные учеты ГИЦ или централизованные коллекции и картотеки экспертно-криминалистического центра (ЭКЦ) при МВД России. В последние годы с помощью информации, содержащейся в учетах, коллекциях и картотеках, раскрывается свыше 20% преступлений, зарегистрированных по линии уголовного розыска.

Таким образом, информационную базу системы органов внутренних дел составляют оперативно-справочные, розыскные и криминалистические учеты и картотеки ГИЦ и ЭКЦ при МВД России, ИЦ и ЭКП МВД, ГУВД, УВД, УВДТ и локальные учеты горрайлинорганов. В настоящее время на уровне горрайлинорганов ведутся следующие учеты:

1. Картотека лиц, представляющих оперативный интерес, формируется на алгоритмо-справочных карточках, которые заполняются на лиц:

- взятых на учет по розыскным делам и разыскиваемых по ориентировкам других органов;
- взятых на учет по делам оперативной проверки, требующих оперативного контроля, наблюдения и профилактических мер (в УР, ВЭП, ОП);
- привлекаемых к уголовной ответственности;
- осужденных к лишению свободы условно с испытательным сроком, с отсрочкой исполнения приговора или к мерам наказания, не связанным с лишением свободы;
- освобожденных от уголовной ответственности в связи с принятием мер административного или общественного воздействия либо по амнистии;
- освобожденных из мест лишения свободы;
- потребляющих и сбывающих наркотики;
- психически больных, представляющих общественную опасность;
- представляющих свое жилье для лиц с антисоциальной направленностью;
- привлеченных к административной ответственности за правонарушения, регистрируемые ОВД;
- хронических алкоголиков;
- несовершеннолетних правонарушителей;
- иных категорий лиц, предусмотренных нормативными актами МВД России.

2. Картотека нераскрытых преступлений, позволяющая выявлять преступления, совершенные аналогичным способом, а также проверять причастность к преступлениям лиц, проходящих по оперативным или иным материалам, доставленных в ОВД, задержанных и арестованных. Формируется картотека из справочных картотек на нераскрытые преступления (СК-НП).

3. Картотека похищенных, бесхозных и изъятых вещей и имущества (оружия, автомототранспорта, скота и др.), позволяющая устанавливать их принадлежность и тем самым способствовать раскрытию преступлений.

4. Картотека огнестрельного (в т.ч. охотничьего) оружия, находящегося по разрешению у граждан, детективных, охранных и пр. предприятий и организаций.

Экспертно-криминалистическими подразделениями горрайлинорганов ведутся картотеки дактилокарт лиц, поставленных на учет по АСК, а также фотоснимков следов рук, изъятых с мест совершения преступлений.

Для совершенствования обработки поступающей и имеющейся в горрайлинорганах оперативно-розыскной, справочной и статистической информации в настоящее время на базе использования ПЭВМ разработан и внедряется ряд автоматизированных информационных систем, которые в значительной степени должны повысить уровень информационного обеспечения деятельности горрайлинорганов. Это такие автоматизированные информационные системы, как «Факт» (обработка информации, содержащейся в заявлениях граждан о совершаемых преступлениях), ГРОВД (совокупность взаимосвязанных подсистем «Нераскрытые преступления», «Вещи», «Лицо»), «Дежурная часть» (контроль за ходом раскрытия преступлений, расследованием причин чрезвычайных происшествий, управление привлеченными силами и средствами), а также автоматизированная дактилоскопическая информационная система «Папилон» отпечатков с дактилоскопических карт и следов пальцев, их индексирование по базам данных) и программно-технический комплекс «АРМ оператора 02» (прием и регистрация сообщений, определение местонахождения их источников, управление нарядами милиции и пр.). Поступающая из горрайлинорганов информация оперативно-розыскного назначения на уровне МВД, ГУВД, УВД, УВДТ сосредотачивается в ИЦ, ЭКП, подразделениях уголовного розыска и БЭП. Эти аппараты осуществляют формирование и эксплуатацию учетов и автоматизированных банков криминалистической

информации и выдачу соответствующей информации по запросам органов внутренних дел, безопасности, прокуратуры и судов. На региональном уровне функционирует свыше десятка учетных документов. Основными из них являются:

1. Пофамильный и дактилоскопический учеты лиц, объектами которых являются: граждане России и иностранцы, обвиняемые в совершении преступлений, осужденные, разыскиваемые, а также отбывающие наказание в данных регионах; лица, совершившие преступления, материалы на которых без возбуждения уголовного дела направлены для применения мер общественного воздействия; лица, совершившие общественно-опасные деяния, помещенные по решению суда в психиатрические больницы для принудительного лечения.

2. Региональные централизованные криминалистические и розыскные учеты, объектами которых являются:

— особо опасные преступники (рецидивисты, «гастролеры», организаторы преступных групп, авторитеты уголовной среды и пр.),

— особо опасные раскрытые и нераскрытые преступления с характерными способами совершения;

— похищенные предметы антиквариата, культуры, государственного значения;

— пропавшие без вести лица, неопознанные трупы, неизвестные больные и дети;

— лица, объявленные в розыск;

— утраченное и выявленное нарезное огнестрельное оружие,

— похищенный, угнанный и бесхозный автотранспорт и прицепы;

— похищенные документы общегосударственного обращения и номерные вещи;

— лица, представляющие оперативный интерес по признакам внешности на базе видеозаписей, имеющих в видеобанках и видеотеках лиц).

Значительная часть этих учетов осуществляется в рамках автоматизированного банка данных (АБД).

3. Экспертно-криминалистические коллекции и картотеки, ведущиеся в ЭКП МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, представляют собой:

— коллекции пуль, гильз и патронов со следами оружия, изъятых с мест совершения преступлений (пулегильзотеки),

— картотеки поддельных денежных знаков;

— картотеки поддельных документов, изготовленных полиграфическим способом;

— фонотеки голосов и речи лиц, представляющих оперативный интерес.

На уровне ГИЦ при МВД России происходит формирование централизованных оперативно-справочных учетов, пофамильного и дактилоскопического учетов осужденных лиц, а также учетов криминалистически значимой информации. Значительная часть централизованных криминалистических учетов, функционирующих в составе Федерального банка криминальной информации (ФБКИ) ГИЦ, автоматизирована и розыскные учеты зачастую сопряжены с криминалистическими учетами, к которым относятся такие подсистемы, как «Досье» (учет особо опасных преступников), АИПС «Опознание», «Автопоиск», «Антиквариат» и др.

В заключение следует отметить, что повышение эффективности борьбы с правонарушениями в значительной степени определяется уровнем организации административной, профилактической, оперативной и следственной работы, для успешного осуществления которой требуется соответствующая система ее информационного обеспечения. Поэтому на сегодняшний день очевидна необходимость создания единой, от горрайлинорганов до федерального уровня, взаимосвязанной, стройной системы информационного обслуживания массового пользования, что и предусматривается концепцией развития системы информационного обеспечения ОВД в борьбе с преступностью, утвержденной приказом МВД России от 12.05.93 г., и Концепцией развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие задачи возложены на информационные центры органов внутренних дел?
2. Из каких элементов (звеньев) состоит система информационных центров органов внутренних дел?
3. Перечислите виды учетов, формируемых в горрайорганах внутренних дел.

Глава 11. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СИСТЕМА ОРГАНИЗАЦИОННО-ИНСПЕКТОРСКИХ АППАРАТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Функции общего управления в системе органов внутренних дел осуществляют специальные аппараты (службы), именуемые организационно-инспекторскими аппаратами. Место в системе служб и подразделений органов внутренних дел и специфика деятельности этих аппаратов определяются компетенцией (правовым статусом), которая характеризуется совокупностью возложенных на них задач и функций, а также объемом их обязанностей и прав. Компетенция (правовой статус) закреплена в положениях о том или ином аппарате, утверждаемых МВД России в установленном порядке. Деятельность организационно-инспекторских аппаратов органов внутренних дел регулируется и иными актами МВД России, а также актами МВД республик в составе Российской Федерации, УВД, ГУВД краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, горрайлинорганов. В своей работе они, разумеется, руководствуются действующим законодательством, нормативными актами государственных органов представительной и исполнительной власти.

В соответствии с правовым статусом эти аппараты органов внутренних дел призваны выполнять следующие основные общеуправленческие задачи:

— непрерывное слежение за оперативной обстановкой и реагирование на ее изменения;

— комплексный анализ и прогнозирование криминогенной обстановки;

— координация работы подразделений и служб соответствующих органов внутренних дел при решении комплексных правоохранительных задач по обеспечению общественного порядка и безопасности, разработке и реализации оперативных планов использования сил и средств в условиях чрезвычайных ситуаций;

— контроль за выполнением подразделениями и службами органа внутренних дел требований законодательных и иных нормативных актов, в том числе ведомственных актов МВД России;

— координация работы по совершенствованию системы выявления и внедрения положительного отечественного и зарубеж-

ного опыта оперативно-служебной деятельности; обобщение и распространение положительного опыта по вопросам организации и управления;

— организационно-методическое обеспечение штабов и дежурных частей нижестоящих органов внутренних дел.

На них могут возлагаться и иные задачи. Это зависит от места, занимаемого в системе МВД России органом, в структуре которого имеется организационно-инспекторский аппарат.

Указанные задачи реализуются **в функциях**, которые выполняют аппараты. **Они осуществляют сбор и систематизацию оперативной информации** о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, состоянии и функционировании системы органов внутренних дел; **осуществляют комплексный анализ информации** о состоянии преступности и правопорядка, результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел, эффективности использования ими сил и средств, влияния социально-экономических, политических, демографических и иных факторов на криминогенную обстановку; **определяют актуальные проблемы** борьбы с преступностью и охраны правопорядка, требующие комплексного изучения (борьба с коррупцией и организованной преступностью, с наркобизнесом; обеспечение личной безопасности, защита собственности и прав граждан; предупреждение и пресечение преступлений в сфере экономики; профилактика правонарушений несовершеннолетних и др.).

Организационно-инспекторские аппараты совместно с подразделениями соответствующих органов внутренних дел, научными учреждениями, образовательными учреждениями проводят **сравнительные исследования** работы органов, опросы общественного мнения о состоянии правопорядка и деятельности органов внутренних дел, криминологические исследования, прогнозируют тенденции и процессы в сфере правопорядка.

На основе результатов анализа, исследований и прогнозов готовят руководству органа внутренних дел оценку оперативной обстановки за соответствующий отчетный период, проблемные записки по наиболее актуальным вопросам укрепления правопорядка и другие материалы, дают органам государственной власти и местного самоуправления, руководителям учреждений, предприятий и организаций информацию о состоянии правопорядка с конкретными предложениями по усилению профилактики правонарушений и укреплению правопорядка.

Рассматриваемые аппараты **разрабатывают** карты, диаграммы, схемы, отражающие динамику, структуру, распространенность правонарушений по территориям и объектам обслуживания, расстановку и использование имеющихся сил и средств, основные результаты оперативно-служебной деятельности; **формируют** справочно-информационный фонд нормативных, методических, аналитических и иных документов по основным направлениям правоохранительной деятельности и регионам.

Координируют деятельность подразделений и служб соответствующих органов внутренних дел в решении комплексных правоохранительных задач. Во взаимодействии с подразделениями органов внутренних дел разрабатывают планы служебной деятельности органов, совместных мероприятий правоохранительных органов по укреплению законности и правопорядка, использования сил и средств при чрезвычайных обстоятельствах и событиях, проведения учений и тренировок с личным составом и др. Обобщают практику взаимодействия подразделений милиции общественной безопасности (местной милиции) и криминальной милиции в обеспечении правопорядка, вносят предложения руководству органа по его улучшению, участвуют в проведении командно-штабных учений, тренировок и групповых упражнений, организуемых заинтересованными подразделениями органа внутренних дел, а также проверках готовности личного состава органа к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций.

Взаимодействуют с образовательными учреждениями МВД России и частями внутренних войск, дислоцирующимися на территории обслуживания.

Одной из функций организационно-инспекторских аппаратов является обеспечение контроля за выполнением подразделениями органов внутренних дел нормативных актов. Они организуют и проводят в соответствии с планами и по поручению начальника органа комплексное инспектирование, контрольные и целевые, в том числе сквозные, проверки оперативно-служебной и управленческой деятельности подразделений органа. Разрабатывают и вносят руководству предложения по укреплению исполнительской дисциплины в подразделениях органа, повышению эффективности осуществляемой ими оперативно-служебной и управленческой деятельности, усилению воздействия руководства органа на организацию и конечные результаты работы.

К числу функций организационно-инспекторских аппаратов относится **выявление и внедрение положительного отечественного и**

зарубежного опыта оперативно-служебной и управленческой практики. Аппараты координируют работу подразделений того или иного органа внутренних дел по выявлению и внедрению положительного опыта. Обеспечивают сбор, обработку, хранение одобренных и рекомендованных к внедрению материалов о положительном опыте, ведут тематический их учет, информируют заинтересованные подразделения органов о поступивших материалах. В установленном порядке направляют эти материалы в аппараты вышестоящих органов внутренних дел.

Указанные аппараты непосредственно осуществляют работу по выявлению и внедрению положительного опыта организации работы самих штабов и дежурных частей, определяют базовые органы по проблемам управления, планируют работу базовых органов по пропаганде положительного опыта, оказывают им необходимую помощь. Сотрудники аппаратов участвуют в работе экспертных комиссий по оценке положительного опыта, поиску новых форм и методов оперативно-служебной и управленческой деятельности, определению возможности их внедрения в практику.

Организационно-инспекторские аппараты вышестоящих органов внутренних дел осуществляют **организационно-методическое обеспечение** работы указанных аппаратов и дежурных частей нижестоящих органов внутренних дел. Они оказывают им и дежурным частям горрайлинорганов внутренних дел помощь в разработке функциональных обязанностей и практической деятельности; проводят семинары с работниками аппаратов и дежурных частей, стажировки вновь принимаемых на службу работников, организуют обмен опытом. Обеспечивают внедрение в практику аппаратов и дежурных частей органов внутренних дел компьютерной и иной электронно-вычислительной техникой; совместно с заинтересованными подразделениями принимают меры к улучшению в целом технической оснащенности аппаратов и дежурных частей.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что организационно-инспекторские аппараты являются функционально независимыми от отраслевых служб органов внутренних дел подразделениями. Они обладают межотраслевыми полномочиями по вопросам общего управления и подчиняются непосредственно руководству органа внутренних дел, в состав которого входят. Однако, юридическую силу управленческие решения руководителей аппаратов, направленные на регулирование и разре-

шение внешних (не внутриорганизационных) вопросов, т.е. вопросов, связанных с осуществлением основных (специальных) функций, приобретают лишь в том случае, если они оформлены в виде соответствующего приказа начальника органа внутренних дел. Так, например, общеуправленческое решение аппарата приобретает юридическую силу после оформления его в виде приказа или иного документа, исходящего от руководства органа внутренних дел. Предложения и рекомендации аппаратов находят свое отражение в планах работы, приказах, решениях коллегии, в методических разработках, обзорах, информационных письмах и т.п., утвержденных или одобренных руководителями органов внутренних дел. В этих случаях они также приобретают правовой характер и обязательны для исполнения.

Вместе с тем **начальники организационно-инспекторских аппаратов наделены полномочиями**, необходимыми для выполнения возложенных на них обязанностей. Они несут персональную ответственность за качество и эффективность работы аппарата, утверждают должностные обязанности своих заместителей и сотрудников. Начальники правомочны: запрашивать и получать из подразделений органа внутренних дел, а также от нижестоящих органов внутренних дел документы и материалы, необходимые для выполнения заданий и поручений руководства органа внутренних дел, в структуру которого аппараты входят. Начальники по согласованию с соответствующими руководителями привлекают к участию в комплексных, контрольных и целевых проверках, а также к подготовке необходимых управленческих документов, проведению исследований и выработке предложений специалистов подразделений и служб органов внутренних дел, научно-исследовательских учреждений и образовательных учреждений МВД России, могут формировать из их числа рабочие группы. По поручению руководства органа внутренних дел начальник аппарата этого органа представляет в других государственных органах и ведомствах при рассмотрении вопросов, входящих в компетенцию аппаратов. Начальник аппарата вносит предложения руководству органа внутренних дел о мерах по совершенствованию деятельности подразделений и служб органа и укреплению исполнительской дисциплины и др.

Таковы особенности правового положения организационно-инспекторских аппаратов органов внутренних дел.

Система организационно-инспекторских аппаратов органов внутренних дел. Систему рассматриваемых аппаратов составляют

следующие звенья: Главное организационно-инспекторское управление Министерства внутренних дел Российской Федерации; организационно-инспекторские управления (отделы) МВД республик, ГУВД, УВД краев, областей, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономных округов, УВД на транспорте; организационно-инспекторские подразделения (группы) управлений (отделов) внутренних дел городов, районов, районов в городе, линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте.

Систему организационно-инспекторских аппаратов органов внутренних дел возглавляет Главное организационно-инспекторское управление МВД России, которое является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата Министерства. Это орган управления в системе МВД России, выполняющий функции головного подразделения, призванный координировать усилия подразделений центрального аппарата и МВД республик, ГУВД, УВД, УВДТ в осуществлении общесистемных, межрегиональных задач борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, организационно обеспечивать выработку и реализацию управленческих решений министра внутренних дел Российской Федерации, совершенствовать формы и методы управления горрайорганами и линейными органами внутренних дел на транспорте, укреплять исполнительскую дисциплину в аппарате МВД России и подчиненных ему органах, учреждениях внутренних дел.

Структура Главного организационно-инспекторского управления. Возглавляет организационно-инспекторское управление начальник, который назначается на должность, а также освобождается от должности министром внутренних дел. Начальник имеет первого заместителя и заместителей, которые назначаются на должность и освобождаются от должности министром.

В структуру Главного организационно-инспекторского управления МВД России входят: Управление дежурной службы, Управление по чрезвычайным ситуациям, Информационно-аналитическое управление, Организационно-плановое управление, Главная инспекция (на правах управления), секретариат и др.

Структуру и штаты Главного организационно-инспекторского управления МВД России утверждает Министр внутренних дел Российской Федерации. Он же утверждает Положение о нем, которое определяет задачи, функции, обязанности и права, формы и методы деятельности.

Организационно-инспекторские аппараты МВД республик, ГУВД, УВД краев, областей, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга и Ленинградской области, автономных округов, УВД на транспорте являются самостоятельными структурными подразделениями соответствующих министерств, главных управлений (управлений) внутренних дел и подчиняются непосредственно министру, начальнику главного управления (управления) внутренних дел.

В качестве органа межотраслевого оперативного управления эти аппараты призваны координировать работу подразделений МВД, УВД, УВДТ и горрайлинорганов внутренних дел при выполнении комплексных задач, направленных на обеспечение правопорядка, укрепление исполнительской дисциплины, совершенствование форм и методов управленческой деятельности. Аппараты взаимодействуют по вопросам своей компетенции с подразделениями МВД, УВД, УВДТ, научно-исследовательскими учреждениями, образовательными учреждениями и органами внутренних дел, дислоцированными на соответствующих территориях.

Начальники аппаратов и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности соответственно министрами и начальниками управлений внутренних дел. Назначение и освобождение начальников производится после предварительного согласования с Главным организационно-инспекторским управлением МВД России. Начальники аппаратов являются членами коллегии (постоянно действующего оперативного совещания) МВД, УВД, (ГУВД), УВДТ.

В структуру рассматриваемых аппаратов входят: отдел (отделение) информации, анализа и планирования, которому подчинены отделение (группа) комплексного анализа и прогнозирования, группа планирования, группа (специалист) обобщения передового опыта, справочно-информационная группа (СИФ); оперативный отдел, которому подчинены дежурная часть, отделение (группа) анализа и обработки оперативной информации, отделение (группа, специалист) оргобеспечения готовности органов внутренних дел к действиям при чрезвычайных ситуациях, отдел (отделение, группа) организации работы дежурных частей; инспекция и др.

Структура и штаты аппаратов утверждаются министрами, начальниками управлений внутренних дел. Они же утверждают положения об организационно-инспекторских аппаратах.

Организационно-инспекторские аппараты управлений (отделов) внутренних дел городов, районов (районов в городах), линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте являются структурными подразделениями указанных горрайлинорганов и подчиняются непосредственно начальникам этих органов.

Своей практической деятельностью аппарат призван способствовать координации работы подразделений и служб горрайлинооргана в реализации комплексных правоохранительных задач, совершенствованию форм и методов управления, укреплению исполнительской дисциплины.

Аппарат возглавляет начальник, который назначается на должность и освобождается от должности приказом начальника горрайлинооргана по согласованию с начальником вышестоящего органа внутренних дел.

Структуру аппаратов горрайлинорганов составляют: отделение (группа) анализа, планирования и контроля, группа связи со средствами массовой информации, отделение (группа) информационного обеспечения, дежурная часть и др.

Структура и штаты аппаратов горрайлинорганов разрабатываются на основе утверждаемых МВД России Типовой структуры управления (отдела) города (района, района в городе), линейного управления (отдела, отделения) внутренних дел на транспорте и утверждаются в установленном порядке. Задачи, функции, обязанности и права, формы и методы деятельности организационно-инспекторского подразделения горрайлинооргана внутренних дел определены в положении о нем.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что понимается под функциями общего управления, которые осуществляют организационно-инспекторские аппараты органов внутренних дел?
2. Дайте характеристику правового статуса указанных подразделений органов внутренних дел.
3. Назовите принципы построения системы и структуры организационно-инспекторских аппаратов органов внутренних дел.

Глава 12. СЛУЖБА ДЕЖУРНЫХ ЧАСТЕЙ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

§1. Назначение и задачи дежурной службы органов внутренних дел. Принципы ее деятельности

Дежурная часть - это самостоятельное структурное подразделение в системе органов внутренних дел, которая призвана осуществлять руководство и контроль за деятельностью разнообразных по характеру и функциям служб и аппаратов различных уровней управления в целях эффективного решения задач в области охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Высшим звеном в этой системе является дежурная часть МВД России, низшим - дежурная часть горрайлинооргана внутренних дел.

В зависимости от уровня и компетенции органов внутренних дел работа соответствующих дежурных служб регламентируется различными ведомственными актами МВД России.

Дежурная часть горрайлинооргана, являясь самостоятельным структурным подразделением, занимает особое положение в системе дежурной службы органов внутренних дел. В отличие от вышестоящих аналогичных подразделений, занимающихся, как правило, управленческой деятельностью, она принимает непосредственное участие в решении возложенных на органы внутренних дел (милицию) задач в сфере охраны общественного порядка, борьбы с преступностью и обеспечения общественной безопасности. Именно эти подразделения призваны не только осуществлять оперативное управление всеми службами и подразделениями, участвующими в охране общественного порядка, но и обеспечивать постоянный сбор данных об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, немедленное реагирование на заявления и сообщения о нарушениях и происшествиях, а также объективное разбирательство с задержанными и доставленными гражданами при строжайшем соблюдении требований законности, прав и интересов граждан.

Дежурные части горрайлинооргана подчинены непосредственным начальникам этих органов. Кроме того, они находятся в опе-

ративном подчинении руководителя дежурной части вышестоящего органа внутренних дел МВД, ГУВД, УВД и ОВДТ. В соответствии с Наставлением по организации работы дежурных частей на них возлагаются следующие основные задачи: непрерывный круглосуточный сбор информации об оперативной обстановке; безотлагательное реагирование на заявления о преступлениях, нарушениях общественного порядка, стихийных бедствиях и других чрезвычайных происшествиях; непрерывное управление силами и средствами, участвующими в охране общественного порядка, и немедленное принятие мер к раскрытию преступлений по «горячим следам»; организация разбирательства с задержанными и доставленными гражданами; контроль в пределах своей компетенции за соблюдением установленного порядка содержания и конвоирования задержанных и заключенных лиц.

На дежурную часть в целях организационно-информационного обеспечения правоохранительной деятельности горрайлинооргана возлагаются и такие задачи, как сбор, обработка и доклад начальнику органа и его заместителям сведений об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, информирование об этом руководителей соответствующих служб и подразделений; подготовка служебных нарядов к несению службы, оперативное управление ими в зависимости от складывающейся обстановки.

Наряду с этим, к числу основных задач, возложенных на дежурную часть, относятся также контроль за состоянием охраны помещений горрайлинооргана и ИВС; обеспечение сохранности служебной документации, вооружения, специальных средств, оперативной и криминалистической техники, средств связи и другого вверенного имущества; осуществление контроля за соблюдением правил пожарной безопасности и санитарных правил в служебном здании горрайлинооргана и на прилегающей к нему территории.

Дежурная часть горрайлинооргана внутренних дел формируется в соответствии с типовыми штатами. Возложенные на дежурную часть задачи выполняет дежурная смена, а в органах внутренних дел, где в штатах эта должность не предусмотрена, помощник начальника дежурной части — оперативный дежурный, старший оперативный дежурный. Назначение на должность, их перемещение и освобождение осуществляется на основании приказа начальника ГУВД, УВД, УВДТ по представлению начальника горрайлинооргана и руководителя соответствующего организационно-инспекторского подразделения. Эти должности комплектуются лицами среднего и старшего начальствующего состава, по-

ложительно характеризующимися по службе, имеющими высшее, преимущественно юридическое образование, стаж работы в органах внутренних дел не менее 3 лет и, как правило, возраст до 40 лет. Помощники дежурного назначаются на должность приказом начальника горрайлинооргана из числа более подготовленных и положительно характеризующихся лиц младшего начальствующего состава, имеющих среднее образование и стаж работы не менее 3 лет.

Для выполнения возложенных на дежурную часть задач назначается круглосуточный наряд в составе оперативного дежурного по разбору с доставленными и задержанными, 1—2 помощников оперативного дежурного и милиционеров-водителей оперативных машин, закрепленных за дежурной частью. В зависимости от объема поступающей информации и наличия линии связи «02» в состав суточного наряда могут входить помощники оперативного дежурного по телеграфной связи. Оперативный дежурный является старшим дежурной смены и несет персональную ответственность за ее работу.

Дежурная часть размещается в специально оборудованных помещениях (комнатах), в которых располагается суточный наряд и помещаются материально-технические средства. Такие комнаты должны быть изолированы от помещений, предназначенных для приема граждан и разбирательства с правонарушителями. При дежурной части оборудуются не менее трех комнат для задержанных в административном порядке (комнаты для раздельного содержания мужчин, женщин, несовершеннолетних), а при необходимости создаются специально оборудованные и охраняемые изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел (ИВС). Размещение, оборудование и порядок охраны комнат для задержанных и ИВС производится в соответствии с требованиями нормативных актов МВД России.

В целях оперативного реагирования на заявления и сообщения о совершенных преступлениях, своевременного и квалифицированного проведения неотложных следственных действий, оперативно-розыскных и иных мероприятий по раскрытию преступлений, а также розыска и задержания преступников по «горячим следам» при дежурной части организуется дежурство следственно-оперативной группы и группы немедленного реагирования.

Большое значение в организации работы дежурной службы имеет закрепленный Наставлением порядок сдачи и приема де-

журства. Оперативный дежурный, сдающий службу, подробно знакомит наряд, прибывший на службу, с обстановкой на обслуживаемой территории, информирует о работе по зарегистрированным преступлениям и происшествиям; о проводимых (или предстоящих) общественно-политических, спортивных или иных массовых мероприятиях, требующих усиленного внимания горрайлинооргана; о силах и средствах, задействованных в охране общественного порядка; об иностранных гражданах, находящихся на территории горрайлинооргана и подлежащих выдворению из России; о текущих распоряжениях (указаниях) руководства отдела и вышестоящих органов внутренних дел.

Оперативный дежурный, заступающий на дежурство, в свою очередь, обязан принять от своего предшественника всю служебную документацию, вооружение и боеприпасы, специальные средства, оперативную и криминалистическую технику и другое имущество согласно описи. Кроме того, он должен принять лиц, задержанных в административном порядке, проверить и принять изъятые у них вещи, документы и ценности, проверить соблюдение установленных законом сроков задержания и удостовериться в правильности оформления необходимых документов; осмотреть и проверить состояние и охрану комнат для задержанных. В обязанности оперативного дежурного входят также проверка состояния охраны ИВС, осмотр его камер и других помещений, проведение опроса и обыска задержанных и заключенных под стражу лиц. Все это дает возможность на месте выявить недостатки и совместно со сменяющимся нарядом принять меры к их устранению. После этого заступающий и сдающий дежурство оперативные дежурные докладывают рапортом начальнику горрайлинооргана о приеме и сдаче дежурства, зарегистрированных за прошедшие сутки правонарушений, об упущениях в работе ИВС, выявленных нарушениях законности и других недостатках.

Начальник горрайлинооргана, приняв рапорт дежурных, производит разбор несения службы сменяющего суточного наряда и дает необходимые указания заступающему оперативному дежурному произвести смену и приступить к исполнению своих обязанностей.

В основе деятельности дежурной части горрайлинооргана как связующего звена всех его служб и подразделений лежат следующие принципы: высокая боевая готовность; оперативность; глубокое знание оперативной обстановки на обслуживаемой территории, преемственность в работе; строжайшее соблюдение законно-

сти; сохранение государственной и служебной тайны; четкое выполнение требований нормативных актов; бдительность; вежливое и уважительное отношение к гражданам. Конкретная реализация этих принципов проявляется в том, что в дежурную часть горрайлинооргана круглосуточно поступает большое количество сообщений, заявлений граждан, должностных лиц и общественных организаций, среди которых, как показывает практика, абсолютное большинство срочные сообщения и заявления о правонарушениях. Следовательно, соблюдение таких принципов, как высокая боевая готовность, оперативность в решении служебных задач, глубокое знание оперативной обстановки на обслуживаемой территории, а также преемственность в работе — важные требования, предъявляемые к дежурной части горрайлинооргана. Ибо фактор времени приобретает решающее значение: чем быстрее и компетентнее разберутся в существе поступающих сообщений и заявлений, тем скорее будет восстановлен общественный порядок и своевременно приняты меры по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений по «горячим следам».

Обеспечение таких принципов, как законность, сохранение государственной и служебной тайны, четкое выполнение требований нормативных актов и постоянная бдительность — другое важное требование (правило), предъявляемое к деятельности оперативного дежурного и всей дежурной смены. Выполняя возложенные на них обязанности, они должны действовать в точности с требованиями законов и подзаконных актов, а также ведомственных нормативных документов МВД России, строго соблюдать государственную и служебную тайну и постоянно проявлять бдительность в работе. Особая роль в этом принадлежит оперативному дежурному, который обязан не только следить за выполнением указанных требований подчиненными ему сотрудниками суточного наряда, но и лично показывать пример организованности, бдительности и высокой культуры в работе.

Особое значение в деятельности дежурной части имеет реализация такого принципа, как вежливое и уважительное отношение к гражданам. Дежурная часть отражает общий уровень культуры в деятельности горрайлинооргана и определяет его авторитет среди населения, должностных лиц, предприятий, учреждений и организаций, представителей общественных формирований. Бездушное и бюрократическое отношение к гражданам, проявление черствости, формализма и неуважительного отношения к личности в деятельности дежурной части недопустимы. Каждый граж-

данин, обращающийся в дежурную часть, должен быть внимательно выслушан по всем интересующим его вопросам. При поступлении от граждан заявлений, не относящихся к компетенции органов внутренних дел, оперативный дежурный и подчиненные ему сотрудники обязаны вежливо объяснить, куда заявителю следует обратиться.

Содержание перечисленных принципов позволяет говорить о том, что они определяют организационную основу деятельности дежурной части, характер действий оперативного дежурного и подчиненных ему сотрудников, а также сущность взаимодействия с другими службами и подразделениями, участвующими в обеспечении общественного порядка и борьбе с преступностью. Поэтому не случайно МВД России в последние годы осуществило комплекс мер, направленных на улучшение деятельности дежурных частей, укрепление их материальной базы, повышение уровня воспитательной работы сотрудников, выполняющих функции охраны и конвоирования, а также создание надлежащих условий и режима содержания подозреваемых и обвиняемых.

Наряду с этим следует отметить, что успех выполнения возложенных на дежурную часть задач всецело зависит от уровня организации ее деятельности. В горрайлиноорганах руководство дежурной частью, контроль за ее работой, как правило, осуществляет начальник горрайлинооргана. Он обязан постоянно заботиться о профессиональном уровне работников дежурной части, внедрять в их деятельность передовые формы и методы руководства силами милиции, координации действий разнообразных по характеру и функциям подразделений: анализировать работу дежурных частей, в том числе организацию раскрытия преступлений по «горячим следам»; контролировать соблюдение сроков разрешения заявлений и сообщений, принимать меры обеспечения дежурной части документацией, вооружением, средствами защиты, связи, оперативной, электронно-вычислительной и криминалистической техникой, автотранспортом и другим имуществом согласно штатной и табельной положенности дежурной смены. При этом необходимо отметить, что контроль за работой дежурной смены имеет целью обеспечить эффективное выполнение возложенных на дежурную смену задач. Начальник органа внутренних дел в специальном приказе определяет систему контроля за деятельностью дежурной части, перечень руководителей, допущенных к его осуществлению, и пределы их полномочий. Он ежедневно проверяет готовность заступающей смены к выполнению

служебных задач, дает оценку сменяющемуся наряду, обращая особое внимание на своевременность, полноту реагирования на сообщения, заявления о преступлениях, чрезвычайных происшествиях, соблюдение дисциплины. В качестве критериев оценки деятельности дежурной смены принимаются во внимание соблюдение законности при разбирательстве с задержанными и доставленными гражданами, режима секретности, знание оперативной обстановки, своих прав и обязанностей, юридических актов. Оценке подлежит также организация выездов следственно-оперативных групп на места происшествий, состояние служебных помещений дежурной части, соблюдение установленного порядка хранения вооружения, средств защиты, обороны, связи и криминалистической техники, соблюдение личным составом установленного порядка формирования дежурной части, выполнения отдаваемых дежурными распоряжений и указаний и др. В расчет могут быть взяты и отрицательные показатели в деятельности как оперативного дежурного, так и подчиненных ему сотрудников, например, недостаточный контроль за работой служебных нарядов патрульно-постовой службы, небрежное ведение журналов, карточек и другой служебной документации, неряшливый вид дежурной смены и т.п.

Итого работы дежурной части подводятся не реже одного раза в месяц на служебном совещании при начальнике горрайлиноргана. При их подведении учитываются как положительные, так и отрицательные показатели в работе. Все это способствует повышению организованности и дисциплины, усилению персональной ответственности каждого сотрудника дежурной части. Весьма существенную роль в этом направлении играют соответствующие организационно-инспекторские аппараты МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, которые в соответствии с требованиями нормативных актов призваны осуществлять организационно-методическое руководство и контроль за деятельностью дежурных частей, проверять их работу в ходе комплексных инспекторских проверок или по отдельным планам работы, оказывать на местах необходимую помощь, анализировать и обобщать информационные материалы о работе дежурных частей, готовить на этой основе предложения по повышению эффективности и качества работы. Совместно с заинтересованными службами они должны постоянно заниматься повышением профессионального уровня личного состава дежурных частей, организовывать его первоначальную подготовку и пере-

подготовку на базе образовательных учреждений профессионального образования МВД России.

Важным элементом организации работы дежурной части является ее материально-техническое оснащение. В целях обеспечения круглосуточного эффективного использования всех сил и средств, участвующих в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, централизованного управления ими и повышения оперативности в работе начальники горрайлинорганов совместно с руководителями соответствующих организационно-инспекторских аппаратов МВД, УВД, УВДТ и ОВДТ призваны постоянно заботиться о повышении ее технической оснащенности, обеспечении новейшими средствами связи и сигнализации, необходимым автотранспортом, криминалистической и организационной техникой, а также другим необходимым для ее работы оборудованием.

§2. Права и обязанности оперативного дежурного по выполнению основных функций, возложенных на дежурную часть

Для выполнения своих обязанностей оперативный дежурный помимо общих государственно-властных полномочий, предоставленных всем лицам рядового и начальствующего состава милиции, наделен целым комплексом прав в области оперативного управления силами и средствами органа внутренних дел, установленных ведомственными нормативными актами МВД России. Он является старшим оперативным начальником по отношению к дежурным всех подразделений и учреждений, подчиненных горрайлиноргану, а также к начальникам (старшим) всех служебных нарядов, выполняющих задачи по охране общественного порядка, предупреждению и пресечению правонарушений и ликвидации последствий чрезвычайных происшествий.

В соответствии с Наставлением по организации работы дежурных частей права оперативного дежурного по практической реализации возложенных на них задач и функций подразделяются на две группы:

- 1) по обеспечению управления силами и средствами;
- 2) по охране общественного порядка, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений.

Содержание прав первой группы выражается, прежде всего, в том, что оперативный дежурный имеет право отдавать обязатель-

ные к исполнению распоряжения дежурным нижестоящих подразделений, служебным нарядам, а в отсутствие руководителей горрайлинооргана - всему личному составу. Сюда же следует отнести права оперативного дежурного производить временные изменения в расстановке сил и средств в связи с осложнением оперативной обстановки с последующим докладом начальнику горрайлинооргана, вводить в действие в установленном порядке специальные планы, объявлять сборы всего личного состава или отдельного подразделения горрайлинооргана по тревоге; проверять выполнение задач служебными нарядами, контролировать своевременность и полноту исполнения отданных им распоряжений; требовать от личного состава поддержания установленного порядка и дисциплины, соблюдения формы одежды, правил безопасности и санитарии, получать от руководителя и сотрудников других служб и подразделений органа информацию, необходимую для выполнения возложенных на дежурную часть задач. При осложнении оперативной обстановки он имеет право обращаться в дежурную часть вышестоящего и соседних органов внутренних дел для получения экстренной помощи силами и средствами, а также необходимой информации; ходатайствовать о поощрении работников горрайлиноорганов, членов общественных формирований и граждан, отличившихся в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями, а по фактам недобросовестного отношения к службе работников горрайлиноорганов - о привлечении их к дисциплинарной ответственности; отдавать работникам горрайлинооргана (в пределах своей компетенции) другие обязательные для них распоряжения по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Повышению организующей роли дежурной части по управлению силами и средствами способствует вторая группа прав оперативного дежурного, которая направлена на выполнение поставленных перед органами внутренних дел задач по охране общественного порядка, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. К ним следует отнести право дежурного требовать от граждан и должностных лиц соблюдения установленного общественного порядка; принимать меры к пресечению правонарушений, в определенных случаях при невыполнении этих требований составлять протоколы об административных правонарушениях в соответствии с требованиями ст.245 Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, проверять паспорта и другие документы, удостоверяющие личность, при составлении протокола,

при подозрении лица в совершении преступления, а также при проверке соблюдения порядка регистрации. Кроме того, ему предоставлено право подвергать личному обыску, административному задержанию правонарушителей в порядке, установленном законодательством; фотографировать и дактилоскопировать лиц, задержанных по подозрению в совершении преступлений в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством; при наличии письменного поручения следователя или начальника горрайлинооргана (лица, его заменяющего) о задержании лица, подозреваемого в совершении преступления, составлять протокол задержания по ст. 122 УПК РСФСР и уведомить об этом следователя, орган дознания, а также прокурора, а в необходимых случаях также лиц, подвергнутых административному аресту за мелкое хулиганство, в соответствии с требованиями ст.235 Кодекса РСФСР об административных нарушениях.

Он имеет право отстранять от управления транспортными средствами лиц, находящихся в нетрезвом состоянии либо не имеющих прав на управление данным видом транспорта; входить в жилые помещения и в помещения предприятий, учреждений и организаций при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, а также для пресечения правонарушений; приглашать граждан для оказания содействия; в предусмотренных законом случаях применять оружие, приемы самбо, наручники, связывание и другие средства активной обороны.

Для выезда к месту происшествия или стихийного бедствия, преследования скрывающихся преступников и в иных случаях, не терпящих отлагательства, оперативный дежурный вправе использовать беспрепятственно транспортные средства, принадлежащие предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям или гражданам (кроме транспортных средств дипломатических, консульских и иных представительств иностранных государств, международных организаций).

Наставлением предусмотрены широкие права и другим лицам суточного наряда дежурной части. Поэтому вся деятельность оперативного дежурного и подчиненных ему сотрудников должна основываться на строгом соблюдении требований законов и подзаконных актов, а также ведомственных нормативных актов МВД России. Неиспользование или превышение сотрудниками дежурной части предоставленных им прав, а равно неисполнение или ненадлежащее выполнение по их вине возложенных обязанностей влечет ответственность, установленную законодательством и нор-

мативными актами МВД России. От деятельности дежурной части во многом зависит уровень всей работы горрайлинооргана. В соответствии с Наставлением по организации работы дежурных частей и другими нормативными актами оперативный дежурный и подчиненные ему сотрудники дежурной смены выполняют широкий круг обязанностей при осуществлении следующих функций.

Оповещение личного состава органа внутренних дел и руководителей органов государственной власти. При осуществлении этой функции оперативный дежурный обязан быть готовым к своевременному оповещению и сбору личного состава органа по тревоге, уметь пользоваться схемой вызова сотрудников, знать места сбора личного состава по тревоге, а также порядок связи с органами представительной власти и управления, начальником гарнизона, начальником штаба гражданской обороны.

При получении из дежурной части вышестоящего органа любого из сигналов об оповещении руководителей органов государственной власти, обозначенных на пакетах МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, и пароля к ним оперативный дежурный обязан зафиксировать в тетради для записей оперативного дежурного точное время их поступления, фамилию, имя, отчество передающего такой сигнал и пароль, а затем подтвердить в дежурную часть вышестоящего органа их получение. После этого он должен вскрыть соответствующий пакет, сверить пароль, немедленно доложить начальнику горрайлинооргана (лицу, его заменяющему) о получении сигнала, в дальнейшем действовать в соответствии с полученными указаниями и разработанной в горрайлинооргана инструкцией.

Регистрация и оперативное реагирование на заявления и сообщения о преступлениях и происшествиях. Выполняя эти функции, оперативный дежурный обязан круглосуточно принимать, оформлять и регистрировать согласно установленным правилам все поступающие в дежурную часть заявления и сообщения о преступлениях, происшествиях, пожарах, крупных производственных (технологических) авариях и т.п. О зарегистрированных заявлениях и сообщениях о преступлениях и происшествиях он немедленно докладывает начальнику органа и в дальнейшем действует согласно полученным указаниям, требованиям, Наставлениям по организации работы дежурных частей и другим нормативным актам МВД России. Так, при поступлении заявления о готовящемся или совершенном преступлении, а также дорожно-транспортном происшествии дежурный по указанию начальника органа или самостоятельно (во время отсутствия руководителей

органа) обязан принять все меры, необходимые для предупреждения и пресечения преступления, и организовать производство неотложных действий по установлению и закреплению следов преступлений, обнаружению лиц, их совершивших. В этих целях он должен незамедлительно направить к месту происшествия сотрудников групп немедленного реагирования, криминальной милиции, участкового инспектора милиции, обслуживающего данную территорию, наряды патрульно-постовой службы и дорожно-патрульной службы ГИБДД, а в необходимых случаях и следственно-оперативную группу для принятия соответствующих мер; произвести маневр служебными нарядами с целью блокирования путей возможного отхода преступников, сообщить о преступлении и приметах преступников всему личному составу, находящемуся на службе, направить для задержания преступников поисковые группы, проинформировать вышестоящие органы, подразделения органов внутренних дел на транспорте и т.д. При невозможности направить следственно-оперативную группу или служебные наряды на место происшествия оперативный дежурный лично выезжает туда и принимает меры по оказанию помощи пострадавшим, установлению свидетелей, выявлению и задержанию преступников, сохранению следов, орудий преступления и других вещественных доказательств. О результатах проведения неотложных действий он обязан доложить начальнику органа, в дежурную часть вышестоящего органа, а при необходимости проинформировать прокурора.

При получении информации о массовых беспорядках (групповом хулиганстве, групповых действиях, грубо нарушающих общественный порядок), вооруженных нападениях на объект, захвате объекта (заложника), оказании вооруженного сопротивления работникам правоохранительных органов дежурный обязан немедленно доложить начальнику горрайлинооргана (лицу, его замещающему), в дежурную часть вышестоящего органа. По их указанию, а в случае отсутствия руководителей органа самостоятельно вводит в действие соответствующий оперативный план. В последующем он должен контролировать выполнение предусмотренных планом мероприятий, постоянно следить за изменениями оперативной обстановки и информировать об этом исполнителей, руководителей горрайлинооргана, также вышестоящую дежурную часть и прокурора.

При поступлении сообщений в дежурную часть о вооруженном нападении на банковские учреждения, побеге осужденных

(подследственных, проходящих лечение) из ИТУ, СИЗО, дезертирстве военнослужащего, побеге задержанных и заключенных под стражу лиц от конвоя, из ИВС и других помещений горрайлинооргана, а также при получении сигнала «Тревога» с объекта, оборудованного сигнализацией, выведенной на дежурную часть, информации о катастрофе, взрыве, аварии, крупном пожаре и стихийном бедствии оперативный дежурный действует в порядке, определенном Наставлением по организации работы дежурных частей органа внутренних дел и других нормативных актов.

В процессе реагирования на сообщения (заявления) о преступлениях оперативный дежурный должен поддерживать тесную связь с администрацией медицинских учреждений, образовательных учреждений, транспортных организаций, зрелищных предприятий, спортивных сооружений, предприятий общественного питания, руководителями других служб и подразделений горрайлинооргана, администрацией ИТУ, СИЗО, командирами воинских частей, расположенных на обслуживаемой территории, и другими государственными учреждениями.

Разбирательство с правонарушителями, доставленными в дежурную часть. При доставлении нарушителя в дежурную часть оперативный дежурный, прежде всего, должен выяснить основания, повод и законность его доставления, наличие данных о потерпевших и свидетелях, которые могут подтвердить совершение им правонарушения, установить личность доставленного, его физическое состояние (опьянение, болезнь, наличие травм и т.п.) и при необходимости проверить по учетам. Устанавливая личность доставленного, он обязан удостовериться в подлинности предъявленных документов и их принадлежности предъявителю, проверить, нет ли в них подчисток и исправлений, соответствует ли фотокарточка на документе личности доставленного, не истек ли срок годности документов. Затем он должен получить от работника органа внутренних дел, доставившего правонарушителя, письменный рапорт, а при доставлении гражданами - заявление с изложением обстоятельств правонарушения, оснований и мотивов доставления, организовать получение объяснений от свидетелей и зарегистрировать факт доставления в книге учета лиц, доставленных в горрайлинорган.

В дальнейшем действия оперативного дежурного зависят от оснований доставления лица: или по подозрению в совершении преступления, или за совершение административного правонарушения. Так, например, если в дежурную часть доставлено лицо по

подозрению в совершении преступления, то оперативный дежурный, кроме того, оформляет на него протокол задержания и личного обыска, протокол изъятия вещей и документов, водворяет подозреваемого в комнату для задержанных или ИВС, затем должен принять меры по обеспечению наблюдения за его поведением с тем, чтобы такое лицо не могло совершить побег, самоубийство или членовредительство, нападение на лиц суточного наряда и других опасных действий. Собранный материал о факте доставления лица, подозреваемого в совершении преступления, дежурный докладывает начальнику органа, а в дальнейшем действует согласно полученных указаний и требований Наставления.

При разбирательстве с доставленными за административные правонарушения оперативный дежурный наряду с осуществлением общих мер для всех случаев доставления обязан проверить все обстоятельства правонарушения и принять необходимые меры воздействия в течение трех часов с момента задержания такого лица, а в отношении лиц, совершивших мелкое хулиганство — до рассмотрения дела начальником (заместителем) органа внутренних дел или районным судьей, но в срок не более, чем 24 часа. Срок административного задержания лиц, доставленных в состоянии опьянения, исчисляется со времени его вытрезвления и не может превышать трех часов.

В случае необоснованного доставления гражданина оперативный дежурный, установивший невиновность, обязан немедленно освободить его и предложить лицу, виновному в необоснованном доставлении, принести извинения. О каждом таком случае дежурный после указания работнику милиции на допущенную ошибку докладывает рапортом начальнику горрайлинооргана для принятия соответствующих мер.

Разбирательства с лицами, доставленными в дежурную часть в административном порядке, и процессуальное оформление материалов о привлечении их к ответственности имеют некоторые особенности в зависимости от характера правонарушения (мелкое хулиганство, управление транспортными средствами водителями в состоянии опьянения и т.п.) и личности правонарушителя (несовершеннолетний, военнослужащий, иностранный гражданин и др.). В каждом конкретном случае оперативный дежурный должен руководствоваться положениями Кодекса РСФСР об административных правонарушениях, требованиями Наставления по организации работы дежурных частей и соответствующими норма-

тивными актами, устанавливающими меру воздействия за данный поступок и порядок ее применения.

Подготовка служебных нарядов, обеспечение оперативного управления ими. Дежурная часть горрайлинооргана - круглосуточный и постоянно действующий центр руководства всеми силами и средствами, участвующими в обеспечении порядка в борьбе с преступностью. Она не подменяет руководство отраслевыми службами в решении вопросов использования и расстановки подчиненных им сил и средств, а только поддерживает с ними связь и, тем самым, согласует их деятельность в решении возложенных на них задач. При осложнении оперативной обстановки на обслуживаемой территории и чрезвычайных обстоятельствах оперативный дежурный организует сбор личного состава по тревоге, проводит неотложные мероприятия в соответствии с имеющимися оперативными планами МВД, ГУВД, УВД, УВДТ (например, в случаях массовых беспорядков, катастрофы, аварии, стихийного бедствия и др.), а также контролирует их выполнение.

Оперативный дежурный принимает участие в подготовке решений начальника горрайлинооргана по расстановке и использованию сил и средств на текущие сутки (например, о состоянии и возможных изменениях оперативной обстановки, проведении массовых мероприятий и т.п.), знакомит заступающих на службу работников милиции с оперативной обстановкой, телефонограммами и ориентировками; выдает им на исполнение зарегистрированные материалы о происшествиях, необходимые предметы вооружения, снаряжения и средства связи; контролирует выполнение обязательных норм выставления нарядов для охраны общественного порядка, а также специальных групп милиционеров для борьбы с наиболее распространенными видами уличных правонарушений (хулиганством, проституцией, угонами автотранспорта и т.п.) и осуществляет непосредственное оперативное управление ими в соответствии с решением начальника органа. Для централизованного управления нарядами дежурная часть обеспечивается организационной техникой и специально оборудованным планом комплексного использования сил и средств милиции (единая дислокация).

Оперативный дежурный по горрайлиноргану принимает участие в подготовке служебных нарядов к разводу, проверяет наличие личного состава, объявляет прибывшим на службу работникам милиции, на каком маршруте патрулирования, посту и в какое время они несут службу. Подготовив наряд к разводу и уста-

новив обнаруженные при этом недостатки, он докладывает о готовности личного состава к несению службы лицу, проводящему инструктаж. Руководствуясь указаниями начальника органа, требованиями уставов, приказов и инструкций, оперативный дежурный в течение суток обеспечивает контроль за несением службы нарядами, поддерживает с ними связь, принимает доклады об обстановке на посту (маршруте), своевременно информирует их о совершенных преступлениях, похищенных вещах, разыскиваемых преступниках, их приметах и вероятных маршрутах движения и дает в связи с этим конкретные задания, а при необходимости самостоятельно производит передислокацию нарядов.

В централизованном управлении служебными нарядами важное значение имеет радио- и телефонная связь, правильное применение которой позволяет четко и гибко маневрировать нарядами и группами, значительно повышает оперативность их действий, способствует быстрому и компетентному разбирательству в существе поступающих сообщений и своевременно принимать обоснованные решения по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений по «горячим следам». Наряду с этим регулярная связь со служебными нарядами является не только надежным средством контроля оперативного дежурного за их работой, но и позволяет ему постоянно требовать от работников милиции бдительного несения службы по охране общественного порядка, решительного пресечения правонарушений, высокой дисциплины и строгого соблюдения законности, прав и интересов граждан.

По окончании несения службы нарядами оперативный дежурный принимает от прибывших постовых и патрульных милиционеров, а также старших нарядов, оперативных и специализированных групп рапорты о выполнении поставленных задач, служебные документы, предметы вооружения, средства связи и другие предметы, полученные при заступлении на службу, проверяет их комплектность и исправность. При недостатке следует незамедлительно принимать меры к возвращению или розыску утраченного, докладывать начальнику горрайлинооргана (лицу, его замещающему) и далее действовать в соответствии с полученными указаниями.

Важное место в деятельности дежурного занимает сбор, обработка и оценка служебной информации, а также передача ее по назначению. Служебная информация поступает в дежурную часть от граждан, должностных лиц, государственных органов, сотрудников органов внутренних дел и представителей общественных

формирований. Поэтому оперативный дежурный обязан располагать не только информацией о совершенных преступлениях, административных правонарушениях и других происшествиях, но и данными о разыскиваемых преступниках, условно осужденных, условно освобожденных, лицах, без вести пропавших, количестве и характеристике лиц, содержащихся в ИВС и др. Кроме того, он обязан иметь сведения о силах и средствах горрайлинооргана, силах общественности, принимающих участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, проводимых (или предстоящих) общественно-политических и иных массовых мероприятиях, судебных процессах, местах расположения избирательных участков в дни подготовки или проведения выборов в соответствующие представительные органы власти и намеченных в связи с этим мероприятиях, а также располагать информацией о других факторах, которые могут оказать влияние на оперативную обстановку; расстановку сил и средств горрайлинооргана внутренних дел.

Своевременно принятая, систематизированная и достоверная информация об оперативной обстановке на обслуживаемой территории, наличие сведений о силах и средствах, принимающих участие в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, результатах их деятельности являются основными условиями успешного выполнения задач и функций, стоящих перед дежурной частью.

Важным носителем информации в деятельности оперативного дежурного являются оперативные планы, служебные книги и журналы, картотеки и другие справочные материалы. Так, например, при поступлении в дежурную часть телефонограммы оперативный дежурный обязан зарегистрировать ее в книге учета входящих телеграмм и телефонограмм, доложить начальнику органа и в соответствии с полученными указаниями организовать их выполнение. В отсутствие руководителей органа он обязан немедленно принять меры к ознакомлению в зависимости от содержания ориентировки работников соответствующих служб и подразделений горрайлинооргана. Вся иная информация, поступающая в дежурную часть в зависимости от ее содержания, заносится либо в тетрадь для записей оперативного дежурного, либо в книгу учета заявлений и сообщений о преступлениях, журнал учета найденных, изъятых, сданных предметов и вещей, принадлежность которых не установлена, картотеку похищенных вещей и др.

К числу документов, отражающих деятельность оперативного дежурного, относится также ряд других учетных книг и журналов - книга приема и сдачи дежурства; книга жалоб и предложений, книга учета лиц, доставленных в органы внутренних дел; книга постовых ведомостей; журнал учета материалов об административных правонарушениях; книга выдачи и приема вооружения и специальных средств связи, бронезащиты и активной обороны; журнал учета проезда иностранных транспортных средств на автомобильных дорогах и др.

Служебная документация позволяет не только оценить деятельность дежурной смены, но и дает возможность своевременно проанализировать информацию о состоянии правопорядка на обслуживаемой территории за определенный период, а также обеспечить деятельный контроль за соблюдением работниками милиции законности и дисциплины при выполнении возложенных на них функций.

Наряду с этим в дежурной части должен находиться ряд законодательных и иных нормативных актов: Конституция Российской Федерации, законы РФ «О милиции», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О прокуратуре», УПК РСФСР, УК РФ, ГК РФ и другие кодексы, а также Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности, наставление по содержанию, охране и конвоированию подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, Приказ МВД России № 41-1996, Инструкция о порядке приема, регистрации, учета и разрешения в органах внутренних дел заявлений и сообщений о преступлениях, и др. Наличие в дежурной части нормативных актов позволяет сотрудникам дежурной части беспрепятственно и своевременно руководствоваться в своей работе законодательством Российской Федерации, правовыми актами республик, входящих в ее состав, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления, а также нормативными актами МВД России.

Кроме указанных выше функций, оперативный дежурный в установленном Наставлением порядке выполняет обязанности по водворению (освобождению) в ИВС задержанных и заключенных под стражу лиц, обеспечению сохранности вооружения, боеприпасов, специальных средств, оперативной и криминалистической техники, средств связи, защиты и другого имущества; контролю за передвижением иностранных транспортных средств и учету осужденных, прибывших в отпуски, командировку и по другим причи-

нам; контролю за охраной здания органа внутренних дел и ИВС; соблюдению правил пожарной безопасности и санитарии в административном здании и прилегающей территории.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите основные задачи и функции, возложенные на дежурную часть горрайлинооргана.

2. Расскажите о содержании основных принципов, лежащих в основе деятельности дежурных частей горрайлиноорганов.

3. Назовите основные права и обязанности дежурного горрайлинооргана внутренних дел.

4. Каков порядок сдачи и приема дежурства? Кто осуществляет контроль за деятельностью дежурной части горрайлинооргана внутренних дел?

5. Основания и порядок помещения (освобождения) граждан в комнатах для задержанных в административном порядке.

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ СЛУЖБ РЕСУРСНОГО И ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Глава 13. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИЯ СЛУЖБЫ РЕСУРСНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Одну из важнейших обеспечивающих функций в сфере внутриорганизационного управления органов внутренних дел выполняет служба ресурсного обеспечения. В системе органов внутренних дел она представлена Главным управлением ресурсного обеспечения МВД России и находящимися в его непосредственном подчинении органами, организациями и учреждениями. К ним относятся: Центр организации поставок материальных и топливно-энергетических ресурсов (ЦОПМ и ТЭР), окружные управления материально-технического и военного снабжения (ОУМТ и ВС), Центральная объединенная военная база (ЦОВБ), отделы (отделения) спецперевозок (ОСП) МВД России, военные представительства по приемке военной и специальной продукции по закрепленной за ГУРО МВД России номенклатуре, Государственный специальный проектно-изыскательский институт (ГСПИ), Краснодарский завод строительных изделий (ЗСИ).

В соответствии с Положением о Главном управлении ресурсного обеспечения МВД России (ГУРО МВД России)¹ последнее является подразделением Центрального аппарата МВД России и головной организацией в системе МВД России по снабжению и обеспечению вооружением, боеприпасами средствами индивидуальной бронезащиты и активной обороны, автомобильной, бронетанковой и авиационной техникой, средствами связи, криминалистической, оперативной и вычислительной техникой, горюче-смазочными материалами, продовольствием, вещевым, медицинским, ветеринарным имуществом, имуществом квартирно-эксплуатационной службы и другим положенным по нормам имуществом, а также продукцией производственно-технического назначения по закрепленной номенклатуре органов внутренних

¹ Утверждено приказом МВД России от 7 ноября 1998 г. № 727.

дел, внутренних войск, образовательных и научно-исследовательских учреждений, иных подразделений, предприятий и учреждений системы МВД России по штатам, табелям и нормам довольствия; формированию и выполнению оборонного заказа МВД России; материально-техническому обеспечению федеральных программ по линии МВД; разработке образцов предметов формы одежды, норм продовольственных пайков для лиц начальствующего состава, военнослужащих внутренних войск; осуществлению внешнеэкономической деятельности в части материально-технического и военного снабжения подразделений МВД за счет централизованных валютных ассигнований; разработке и реализации единой технической политики в области развития и эксплуатации военной и специальной техники; организации работы по эффективному использованию инвестиций в капитальном строительстве в системе МВД России и капитальном ремонте объектов подразделений Центрального аппарата Министерства и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству; организации, обеспечению и оперативному управлению перевозками МВД России, органов и подразделений системы Министерства, а также обеспечению перевозок по территории России в интересах иных организаций и других государств.

Для руководства реализацией указанных функций ресурсного обеспечения в структуре Главного управления образованы управления: материального обеспечения; технического и военного снабжения; технической политики, анализа и координации; строительства; спецперевозок, а также отделы: финансово-экономический; мобилизационный; кадров; отделение правового обеспечения.

Основными задачами Главного управления ресурсного обеспечения МВД России являются:

- организация централизованного снабжения материальными средствами, положенными по штатам, табелям и нормам довольствия органов и подразделений МВД России в пределах установленных смет, выделенных ассигнований и норм положенности;
- организация учета и хранения материальных средств в органах и подразделениях Министерства;
- разработка и реализация единой технической политики в системе Министерства в области развития и эксплуатации военной и специальной техники;
- планирование капитальных вложений и источников их финансирования, средств для капитального вложения объектов и подразделений, непосредственно подчиненных Министерству;

- организация работы по эффективному использованию инвестиций в строительстве за счет средств федерального бюджета;
- планирование перевозок МВД России и иных обслуживаемых учреждений железнодорожным, воздушным, морским, речным транспортом и в прямом смешанном железнодорожно-водном сообщении;
- участвует в организации перевозки осужденных и лиц, содержащихся под стражей, а также в осуществлении организационно-технических мероприятий по их обеспечению и выполнению. Разрабатывает свод расписаний движения спецвагонов, маршруты и графики их движений при неплановом конвоировании; осуществляет контроль за техническим состоянием спецвагонов, контролирует техническое состояние объектов транспортного хозяйства Министерства;
- организация мобилизационной подготовки органов материально-технического и военного снабжения, строительных организаций, подразделений спецперевозок МВД России на железных дорогах и др.;
- осуществляет совместно с главными управлениями, управлениями Министерства мероприятия по созданию неприкосновенных запасов материальных средств в органах и подразделениях МВД России.

Свою деятельность Главное управление ресурсного обеспечения осуществляет во взаимодействии Минфином России, Минэкономки России, Минобороны России, МПС России, Минтопэнерго России, Минкомимуществом России, Госкомрезервом России, Госкомстатом России и другими федеральными органами исполнительной власти, а также органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, входящим компетенцию ГУРО МВД России.

Главное управление ресурсного обеспечения взаимодействует с главными управлениями, управлениями и другими структурными подразделениями МВД России, ГОИУ, ГФЭУ, ГКВВ, ГУГПС, УМП, КРУ ГУНПО, МВД, ГУВД, УВД, УВДТ по вопросам снабжения материальными средствами, разработки норм и таблиц их положенности для органов и подразделений МВД России; высвобождения и реализации военного имущества в органах внутренних дел; координации и проведения единой технической политики в системе МВД России; капитального строительства; спецперевозок личного состава органов и подразделений МВД России.

Основными органами по непосредственному материально-техническому и военному снабжению органов, частей и других подразделений, предприятий, учреждений и организаций, входящих в систему МВД России, являются *окружные управления материально-технического и военного снабжения Министерства внутренних дел Российской Федерации (ОУМТ и ВС МВД России)*.

Окружное управление является федеральным государственным учреждением в системе органов материально-технического и военного снабжения, подведомственным Главному управлению ресурсного обеспечения МВД России.

Окружное управление является юридическим лицом, имеет обособленное имущество, самостоятельный баланс, бюджетный и текущий счета в учреждениях банков, печать со своим полным наименованием, штампы и бланки со своим наименованием.

Окружное управление имеет право представлять Главное управление ресурсного обеспечения МВД России в установленном порядке.

В своей деятельности окружное управление руководствуется законами и иными нормативными правовыми актами. Специальным актом, определяющим правовой статус управления является Типовой устав окружного управления материально-технического и военного снабжения МВД России¹. Руководство окружным управлением осуществляется начальником, который назначается на должность и освобождается от должности Министром внутренних дел России по представлению начальника Главного управления ресурсного обеспечения МВД России.

Согласно Типовому уставу целью деятельности окружного управления является обеспечение материально-техническими ресурсами подразделений МВД России в соответствии с возложенными на них задачами и в пределах утвержденных смет и выделенных ассигнований. Окружное управление определяет потребности в материально-технических ресурсах снабжаемых подразделений и ассигнациях на их оплату; заключает договоры (контракты) с поставщиками на поставку материально-технических ресурсов на конкурсной основе; распределяет и производит доставку материально-технических ресурсов на конкурсной основе; распределяет и производит доставку материально-технических ресурсов до снабжаемых подразделений МВД России; осуществляет ведомственный контроль за правильностью

¹ Утвержден приказом МВД России от 28 сентября 1998 г. № 604.

расходования, учета и хранения материальных ценностей, а так же осуществляет иные виды деятельности, не противоречащие цели, указанной в уставе.

Источниками формирования имущества окружного управления являются: средства из федерального бюджета, в том числе капитальные вложения; средства, получаемые в результате осуществления деятельности окружного управления по договорам ТУРО и ОУМТ и ВС МВД России; другие источники, не запрещенные законодательством.

Контроль за целевым использованием закрепленного и выделенного окружному управлению имущества осуществляют МВД России и ТУРО МВД России. Последние имеет право изъять излишнее, неиспользуемое либо используемое не по назначению имущества, и распорядиться им по своему усмотрению.

Окружное управление обеспечивает военные базы, склады Министерства ассигнования и материально-технические склады, ресурсами на все виды расходов, а воинские части, образовательные учреждения ассигнованиями на приобретение продовольствия и фуража, заготовку картофеля, овощей, фруктов, на содержание и ремонт вооружения, автотранспортных средств, технических средств продовольственной службы, вещевого, хозяйственного, квартирного имущества и оборудования в пределах денежных средств, выделенных на эти цели. Обеспечивает снабженные подразделения материально-техническими ресурсами путем отпуска (отгрузки) их по нарядам (разнорядкам) от подчиненных подразделений, а также оформляет наряды на их поставку в счет выделенных квот непосредственно от поставщиков. Производит поставку материально-технических ресурсов потребителем. Ведет учет обеспеченности снабжаемых подразделений табельными техническими средствами: вооружением, боеприпасами, средствами связи, криминалистической, оперативной и организационной техникой, автотранспортом, плавсредствами и другим имуществом.

Окружное управление организует и контролирует работу тыловых подразделений снабжаемых воинских частей. Издает методические, справочные материалы и обзоры по вопросам снабжения и ведения хозяйства. Изучает, обобщает и внедряет в практику передовые формы и методы работы по организации материально-технического и военного снабжения, эффективному использованию материально-технических ресурсов, внедрению новой техники в подразделениях МВД России и подчиненных подразделениях. Разрабатывает и внедряет автоматизированные сис-

темы управления материально-техническим и военным снабжением подразделений МВД России.

Окружное управление обеспечивает предварительный и текущий контроль за правильным использованием выделенных по смете ассигнований, выполнением обязательств перед федеральным бюджетом, соблюдением финансовой дисциплины. Осуществляет контроль за наличием в подразделениях Министерства установленных запасов материально-технических ресурсов. Контролирует исполнение договоров, правомерность и приоритетность расходования ассигнований, используемых на приобретение материально-технических ресурсов, проводит ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности в подчиненных подразделениях.

Военные базы (склады) МВД России

Для хранения материально-технических ресурсов и обеспечения ими подразделений органов внутренних дел, внутренних войск и других подразделений МВД России учреждаются военные базы (склады). Специальным нормативным актом, определяющим правовой статус базы является Типовой устав¹. Руководство базой осуществляется начальником, который назначается на должность и освобождается от должности начальником главного управления ресурсного обеспечения МВД России. База непосредственно подчиняется соответствующему окружному управлению материально-технического и военного снабжения МВД России. База (учреждение) финансируется МВД России за счет средств федерального бюджета, а также за счет средств, полученных в результате осуществления своей деятельности по договорам Главного управления ресурсного обеспечения МВД России и соответствующего окружного управления материально-технического и военного снабжения МВД России.

Согласно Типовому уставу целями деятельности базы (учреждения) являются содержание установленных запасов материально-технических ресурсов, обеспечение ими подразделений МВД России, проведение ремонта и технического обслуживания стрелкового вооружения, оптических приборов, военно-химического и военно-инженерного имущества. Базы осуществляют приемку, хранение, подсортировку материально-технических ресурсов, бесперебойное, равномерное и ритмичное обеспечение подразделений МВД России, позволяющее им со-

¹ Утвержден приказом МВД России от 28 сентября 1998 г. № 604.

держат запасы материально-технических ресурсов в установленных объемах и ассортименте, проводит ремонт и техническое обслуживание стрелкового вооружения, оптических приборов и иного имущества, а также осуществляют иные виды деятельности, соответствующие целям указанным в Уставе.

Источниками формирования имущества, в том числе финансовых средств являются: средства из федерального бюджета; средства, полученные в результате осуществления деятельности базы (учреждения) по договорам ГУРО МВД России и соответствующего ОУМТ и ВС МВД России; другие источники, не запрещенные законодательством, например, плата за оказание физическим и оказания юридическим лицам услуг по хранению материально-технических ресурсов на временно свободных складских площадях.

База (учреждение) производит в установленном порядке приемку по количеству и качеству (завоз) и отпуск (отгрузку, доставку) материально-технических ресурсов на основании нарядов, счет фактур и разнарядок ГУРО МВД России, соответствующего ОУМТ и ВС МВД России, а также заключенных договоров (контрактов) указанных органов. Проводит работу по таможенному оформлению грузов и получению материально-технических ресурсов, закупаемых ГУРО МВД России и другими подразделениями органов внутренних дел.

База осуществляет содержание текущих, страховых, резервных запасов материально-технических ресурсов, находящихся на длительном хранении; ведет учет наличия и движения материально-технических ресурсов; обеспечивает сохранность ресурсов в количественном и качественном отношении; внедряет прогрессивные методы учета, хранения, отпуска и транспортировки материально-технических ресурсов; разрабатывает план действий в условиях чрезвычайных обстоятельств и др.

Деятельность базы (учреждения) строится по текущим и перспективным планам, утверждаемым начальником соответствующего ОУМТ и ВС МВД России.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Перечислите основные задачи и функции службы ресурсного обеспечения.
2. Какой принцип положен в основу построения системы органов и учреждений материально-технического и военного снабжения МВД России?
3. Что понимается под нормами вещевого и продовольственного обеспечения и кто определяет (устанавливает) эти нормы?

Глава 14. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И СИСТЕМА ХОЗЯЙСТВЕННЫХ И ФИНАНСОВЫХ АППАРАТОВ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Непосредственное хозяйственное обеспечение деятельности центрального аппарата МВД России, аппаратов МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и УВДТ осуществляют хозяйственные управления (отделы), являющиеся самостоятельными структурными подразделениями соответствующих аппаратов органов внутренних дел.

На Хозяйственное управление МВД России (ХУ МВД) возложены задачи по хозяйственному обеспечению деятельности центрального аппарата Министерства, проведению работ по капитальному и текущему ремонту зданий и сооружений Министерства, а также по руководству деятельностью непосредственно подчиненных ему предприятий, организаций и учреждений. В непосредственном подчинении ХУ МВД находятся милицейская охрана Министерства, Центральная автобаза МВД, ремонтно-строительное управление, база снабжения, а также промышленные комбинаты, объединения гостиничного хозяйства, общественного питания и торговли, дома отдыха, детские учреждения.

Исходя из вышеуказанных задач, основными функциями управления являются:

- обеспечение вещевым имуществом и вооружением сотрудников центрального аппарата Министерства, участвующих в обеспечении на территории России режима чрезвычайного положения и прикомандированных к другим министерствам и ведомствам;
- обеспечение подразделений системы МВД предметами наградного фонда;
- техническая эксплуатация административных зданий, размещение личного состава, оборудование служебных помещений и техническое обслуживание средств оргтехники и вычислительной техники;
- организация пропускного режима в административных зданиях и объектах Министерства;
- прием законченных строительством объектов Министерства, капитальный и текущий ремонт зданий;
- обеспечение учета материальных ценностей, находящихся в эксплуатации и подразделениях центрального аппарата МВД;

- организация распределения путевок в дома отдыха и санатории.

Для выполнения указанных задач и функций в составе ХУ имеются отделы эксплуатации, обслуживания и ремонта зданий; расквартирования, жилищно-бытовых и коммунальных услуг; обеспечения вооружением и вещевым довольствием; транспортного обслуживания и ряд других обеспечивающих структурных подразделений.

Хозяйственные управления (отделы) МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и УВДТ, являющиеся самостоятельными структурными подразделениями данных органов внутренних дел, выполняют задачи по обеспечению хозяйственных нужд этих аппаратов, организации, планированию и контролю производственной и финансовой деятельности подведомственных предприятий, организаций и учреждений, обеспечению сотрудников аппарата жильем и организации их отдыха.

На хозяйственные управления (отделы) возложены функции по эксплуатации административных зданий, организации их охраны, пропускного режима и противопожарной безопасности. Эти аппараты также обеспечивают личный состав органов внутренних дел соответствующих регионов положенным вещевым имуществом, оружием, боеприпасами и пр., а также организуют и проводят ремонт находящегося в подразделениях вооружения и обеспечивают изготовление печатей и штампов для подчиненных органов внутренних дел. На хозяйственные управления (отделы) возложены также функции по учету сотрудников аппарата и подразделений МВД, УВД, нуждающихся в жилой площади, и обеспечению работы оздоровительных и детских учреждений, по организации торговли. Для выполнения этих задач и функций в составе хозяйственных управлений (отделов) имеются отделы интендантского снабжения, материально-технического снабжения, эксплуатационно-контрольные и жилищно-бытовые отделы, автотранспортные, эксплуатационно-ремонтные и строительные подразделения, комендантские подразделения и объекты отдыха сотрудников.

Важное место среди обеспечивающих служб органов внутренних дел занимают **финансово-экономические подразделения**, призванные обеспечить проведение единой финансовой политики во всех подразделениях системы МВД России. Возглавляются данные службы Главным финансово-экономическим управлением (ГФЭУ) и Контрольно-ревизионным управлением (КРУ), являю-

щимися структурными подразделениями центрального аппарата Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Являясь головными подразделениями в системе, Главное финансово-экономическое и Контрольно-ревизионное управления организуют и осуществляют руководство по вопросам финансирования, планирования, труда и заработной платы, бухгалтерского учета и отчетности, контрольно-ревизионной работы, экспертизы проектов и смет и пенсионного обеспечения. В обязательном порядке с Финансово-экономическим управлением МВД согласуются все представляемые подразделениями Министерства на подпись или утверждение руководству планы финансово-хозяйственной деятельности, проекты приказов, штаты и другие документы, связанные с расходованием денежных средств, а также с другими вопросами финансово-хозяйственной деятельности.

В соответствии с Положением о Главном финансово-экономическом управлении МВД России на него возложены задачи по подготовке и обоснованию проектов бюджета МВД, обеспечению финансовыми ресурсами оперативно-служебной и производственно-хозяйственной деятельности, а также централизованному снабжению материально-техническими ресурсами и капитальными вложениями подразделений Министерства, осуществлению методической работы в сфере бухгалтерских и статистических отчетностей, планирования и анализа хозяйственной деятельности, пенсионной работы.

В соответствии с данными задачами Главное финансово-экономическое управление МВД разрабатывает проекты сводного годового финансового плана, расходов, доходов и платежей в бюджет, сводных смет расходов на содержание органов, войск, исправительно-трудовых финансовых планов по производственной деятельности и капитальному строительству, осуществляет их согласование в соответствующих инстанциях; разрабатывает и представляет на утверждение руководству Министерства сметы расходов по содержанию центрального аппарата и других финансируемых МВД учреждений, а также финансовые планы по производственной деятельности и капитальному строительству МВД. Главное финансово-экономическое управление МВД России рассматривает бухгалтерские отчеты главных управлений и управлений центрального аппарата, а также других подразделений, непосредственно подчиненных МВД, готовит и представляет на утверждение руководству Министерства заключения по итогам их финансово-хозяйственной деятельности. ГФЭУ МВД также осуществ-

вляет расчеты с личным составом центрального аппарата по денежному содержанию и другим видам довольствия, осуществляет пенсионное обеспечение сотрудников и членов их семей, а также ведет учет и хранение ценностей и денежных средств, изъятых в ходе дознания и предварительного следствия, осуществляет учет расходов на служебные командировки.

На ГФЭУ МВД возложены также функции по разработке проектов приказов, инструкций и указаний МВД по вопросам организации и совершенствования экономической работы, финансирования, планирования, организации труда и заработной платы, социальной защиты сотрудников, бухгалтерского учета и отчетности, пенсионного обеспечения, а также экспертизы проектов и смет на строительство в системе МВД и участие в разработке проектов штатов органов внутренних дел, внутренних войск и других подразделений системы МВД.

Для выполнения указанных задач и функций в составе ФЭУ имеются финансовый отдел, отдел экономики и прогнозирования, отдел нормативного регулирования оплаты труда, пенсионный отдел и главная бухгалтерия.

Как на контролирующий орган, на Контрольно-ревизионное управление МВД возложены задачи по организации и осуществлению контрольно-ревизионной работы в системе МВД России, контроль за соблюдением в органах внутренних дел действующего финансового законодательства, целевого и эффективного использования ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ресурсов, а также контроль за состоянием бухгалтерского учета и финансово-хозяйственной отчетности.

В соответствии с перечисленными задачами КРУ МВД организует и проводит комплексные документальные ревизии и проверки финансово-хозяйственной деятельности подразделений центрального аппарата Министерства, МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и УВДТ, осуществляет контроль за состоянием контрольно-ревизионной работы и ее методическое обеспечение.

Для выполнения указанных задач и функций в составе КРУ имеются отделы по контролю за финансовой деятельностью МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации и УВДТ, подразделений УМТиВС; научно-исследовательских и образовательных учреждений; по контролю за пенсионным обеспечением и др.

Финансовую деятельность в подразделениях МВД, ГУВД, УВД и УВДТ осуществляют финансово-экономические управления или отделы. В их составе имеются расчетные, учетно-

сводные, финансовые, ревизионные подразделения, занимающиеся пенсионным обеспечением.

Такие подразделения имеются также в научно-исследовательских учреждениях, образовательных учреждениях профессионального образования системы МВД. В горрайлиноорганах и войсковых частях имеются финансовые отделения, входящие в состав службы тыла.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Перечислите основные функции хозяйственных аппаратов органов внутренних дел.

2. Перечислите основные функции финансовых аппаратов органов внутренних дел.

3. Перечислите основные функции строительных аппаратов органов внутренних дел.

4. Чем характеризуется правовое положение хозяйственных, финансовых и строительных аппаратов органов внутренних дел?

ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ МИЛИЦИИ

Глава 15. ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ МИЛИЦИИ И ЕЕ ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§1. Задачи, обязанности и права милиции

Милиция - система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права, свободы и законные интересы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения.

Российская милиция подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения. В состав милиции общественной безопасности (местной милиции) входят дежурные части, подразделения патрульно-постовой службы, государственной автомобильной инспекции, охраны объектов по договорам, другие подразделения и учреждения, необходимые для решения стоящих перед ней задач, а также участковые инспектора милиции. В состав милиции входят также подразделения милиции на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, учебные заведения и учебные подразделения для подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров милиции.

Сотрудники милиции имеют единые специальные звания, знаки отличия и форменную одежду. Организационная структура и штатная численность милиции определяются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, а также государственными органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Задачи милиции. Задачами милиции являются: обеспечение личной безопасности граждан; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; оказание помощи в пределах, установленных законом «О милиции», гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям в осуществлении их прав и законных интересов. Иные задачи на милицию могут быть возложены только законом. Никто, кроме органов и должностных лиц, прямо уполномоченных на то законом, не вправе вмешиваться в деятельность милиции.

Принципы деятельности милиции. Деятельность милиции строится в соответствии с принципами законности, уважения личности, социальной справедливости, демократизма, гуманизма, уважения прав человека и гражданина, постоянного учета общественного мнения, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. Милиция информирует государственные органы, общественные объединения, коллективы предприятий, учреждений и организаций, население и средства массовой информации о состоянии правопорядка и мерах по его укреплению. Не подлежит разглашению информация, составляющая государственную, служебную и коммерческую тайну, а также информация, затрагивающая личную жизнь, честь и достоинство граждан, полученная в процессе служебной деятельности, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Милиция решает свои задачи во взаимодействии с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Правовая основа деятельности милиции. В своей деятельности милиция руководствуется: Конституцией Российской Федерации, законом «О милиции», федеральными законами и иными нормативными правовыми актами федеральных органов государственной власти¹, законами и иными нормативными правовыми актами государственных органов представительной (законодательной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления,

¹ См.: «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. Сборник актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993, № 7, ст.562.

изданными в пределах их полномочий, актами Министерства внутренних дел Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации.

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

Милиция предоставляет возможность задержанным лицам реализовать установленное законом право на юридическую помощь; сообщает по их просьбе (а в случае задержания несовершеннолетних - в обязательном порядке) о задержании их родственникам, администрации по месту работы или учебы; при необходимости принимает меры к оказанию им доврачебной помощи, а также к устранению опасности чьей-либо жизни, здоровью или имуществу, возникшей в результате задержания указанных лиц.

Сотрудники милиции принимают присягу на верность Родине, преданность служению народу, безупречное исполнение служебного долга.

Действия сотрудника милиции могут быть обжалованы руководителю органа внутренних дел по месту его службы, в вышестоящий орган внутренних дел, соответствующий государственный орган исполнительной власти, в суд и прокуратуру.

Материальный ущерб, причиненный гражданам действиями сотрудников милиции, а также полученный ими ущерб при оказании содействия милиции в выполнении возложенных на милицию задач, возмещается в порядке, установленном законодательством.

Надзор за исполнением законов милицией осуществляется Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами в соответствии с Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации».

Обязанности милиции. Возложенные на милицию обязанности можно свести в следующие группы; 1) обеспечение личной безопасности граждан; 2) предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений; 3) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; 4) охрана собственности; 5) оказание помощи должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям.

1. Обязанности по обеспечению личной безопасности. Первейшей обязанностью милиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан от противоправных посягательств. Милиция выявляет лиц, склонных к совершению противоправных действий, и проводит с ними профилактическую работу. Аппараты, службы и сотрудники милиции выявляют причины и условия, способствующие совершению преступлений, других правонарушений, и принимает меры к их устранению. Совместно с другими государственными органами и общественными формированиями милиция проводит работу по предупреждению правонарушений, в том числе среди несовершеннолетних.

В соответствии с законодательством сотрудники милиции принимают и регистрируют заявления и сообщения о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, принимают меры, предусмотренные законом.

Милиция обязана оказывать помощь лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья, обеспечивать сохранность найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принимать меры по возврату их законным владельцам либо по реализации в установленном порядке.

Милиция принимает предусмотренные законом меры по охране потерпевших, свидетелей и других участников уголовного процесса, а также членов их семей и близких, если жизнь, здоровье или имущество указанных лиц находятся в опасности.

Личная безопасность человека обеспечивается милицией независимо от его гражданства, места жительства, социального, имущественного и должностного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, возраста, образования, языка, отношения к религии, политических и иных убеждений.

2. Обязанности по предупреждению, выявлению, пресечению и раскрытию преступлений. Милиция обязана незамедлительно реагировать на сообщения, заявления о готовящихся и совершенных преступлениях и принимать необходимые меры к их предупреждению и пресечению; обеспечивать совместно с органами предварительного следствия быстрое и полное раскрытие преступлений; осуществлять оперативно-розыскные мероприятия в целях обнаружения преступлений и установления лиц, их совершивших, а также розыска скрывающихся от органов дознания,

следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания и лиц, пропавших без вести; возбуждать уголовные дела, производить дознание и осуществлять неотложные следственные действия по установлению и закреплению следов преступлений; выполнять поручения следователей и прокуроров о производстве розыскных и процессуальных действий и оказывать им содействие в производстве этих действий; производить экспертизы по уголовным делам и по делам об административных правонарушениях, а также научно-технические исследования по материалам оперативно-розыскной деятельности; охранять и конвоировать задержанных и заключенных под стражу лиц.

На милицию возлагаются обязанности по исполнению определений судов, Постановлений судов, письменных поручений прокуроров, следователей о приводе лиц, уклоняющихся от явки по вызову, о заключении под стражу; по охране, конвоированию и содержанию задержанных и лиц, заключенных под стражу.

3. Обязанности по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Милиция обязана осуществлять охрану общественного порядка на улицах, площадях, в парках и на транспортных магистралях, в аэропортах и других общественных местах, пресекать хулиганские действия и другие правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность. Она призвана принимать необходимые меры к охране жизни, здоровья и имущества граждан, если им угрожает опасность, от противоправного посягательства, стихийного бедствия или другого чрезвычайного события.

На милицию возлагается обязанность в установленном порядке осуществлять контроль за исполнением должностными лицами и гражданами нормативных правовых актов органов представительной (законодательной) и исполнительной власти по вопросам охраны общественного порядка. Так, милиция обязана проводить в жизнь совместно с другими государственными органами и общественными организациями требования антиалкогольного законодательства, законодательства о незаконном обороте наркотиков. Обязанностью милиции является выявление лиц, занимающихся проституцией, лиц, совершающих иные административные правонарушения, посягающие на общественный порядок, и принятие в отношении правонарушителей мер, предусмотренных законом.

Милиция обязана контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами правил паспортно-регистрационной сис-

темы; соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

В сфере общественной безопасности милиция обязана регулировать дорожное движение; контролировать соблюдение установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности дорожного движения; производить регистрацию и учет автотранспортных средств, а также выдачу удостоверений на право управления указанными средствами.

На милицию возлагаются обязанности по осуществлению лицензионно-разрешительной деятельности. Она выдает разрешения на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, а также на открытие и функционирование объектов, где они обращаются; контролирует соблюдение установленных правил обращения и функционирования указанных предметов и объектов; регистрирует средства цветного копирования.

В соответствии с законодательством милиция выдает лицензии на создание негосударственных частных детективных и охранных служб, контролирует соблюдение ими установленных законом положений о деятельности этих служб.

При авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях милиция обязана принимать неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также охране имущества, оставшегося без присмотра; участвовать в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных местностях; принимать участие в проведении карантинных мероприятий в период эпидемий и эпизоотий.

В соответствии с законодательством милиция обязана осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях, т.е. осуществлять административно-юрисдикционную деятельность.

4. *Обязанности по охране собственности.* Милиция обязана проводить оперативно-розыскные и иные предусмотренные законодательством мероприятия в целях выявления и пресечения преступных посягательств на имущество граждан, предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений; принимать неотложные меры по обеспечению сохранности бесхозного иму-

щества и кладов до передачи их в ведение соответствующих государственных органов и должностных лиц; обеспечивать сохранность найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принимать меры по их возврату законным владельцам. На основе договоров органы вневедомственной охраны (подразделения милиции общественной безопасности) обеспечивают охрану имущества собственников - физических и юридических лиц. К обязанностям милиции относится также осуществление инспектирования подразделений охраны предприятий, учреждений и организаций.

5. *Обязанности по оказанию помощи должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям.* В пределах своей компетенции милиция обязана помогать депутатам, кандидатам в депутаты, должностным лицам государственных органов и учреждений, а также представителям общественных объединений в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность.

Милиция оказывает содействие: органам федеральной службы безопасности - в проведении мероприятий по обеспечению государственной безопасности и в выявлении, предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, отнесенных законодательством к их ведению; органам федеральной пограничной службы - в контроле за соблюдением пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу; таможенным органам - в привлечении нарушителей таможенных правил к юридической ответственности; военным комиссариатам - в осуществлении контроля за соблюдением гражданами правил воинского учета; органам здравоохранения и ветеринарного надзора - в проведении карантинных мероприятий при эпидемиях и эпизоотиях.

Милиция обязана осуществлять привод в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным прокурором, уклоняющихся от явки по вызову лиц, которые страдают хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями или заражены вирусом иммунодефицита человека.

Милиция оказывает содействие государственным органам и общественным организациям в осуществлении ими определенных законом мер по охране окружающей среды и природных богатств, в борьбе с браконьерством и нарушениями правил охоты и рыболовства.

Сотрудники милиции содействуют органам Министерства иностранных дел Российской Федерации, Союзу общество Кра-

ного Креста и Красного Полумесяца в установлении местонахождения иностранных граждан, а также в розыске лиц, потерявших связь с родственниками.

Милиция обязана оказывать содействие органам государственной противопожарной службы - в осуществлении мер по профилактике и тушению пожаров, а также другим государственным органам, общественным организациям и должностным лицам - в выполнении ими служебных или общественных обязанностей, связанных с охраной правопорядка.

Права милиции. В целях обеспечения выполнения возложенных на милицию обязанностей ей предоставляются соответствующие права.

Милиция имеет право требовать от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка, прекращения преступления или административного правонарушения, прекращения действий, препятствующих осуществлению полномочий милиции, законной деятельности депутатов, кандидатов в депутаты, представителей государственных органов, учреждений и общественных объединений. В случае невыполнения этих требований - применять предусмотренные законом меры принуждения.

Милиция наделена правом проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения, а также другие документы, необходимые для проверки соблюдения правил, контроль за выполнением которых возложен на милицию.

Милиция имеет право применять меры административного предупреждения, пресечения, административно-процессуального обеспечения, налагать административные взыскания в установленном порядке¹.

В целях выяснения обстоятельств милиция имеет право вызывать граждан по делам и материалам, находящимся в ее производстве; подвергать приводу в случаях и порядке, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством и законодательством об административных правонарушениях, граждан и должностных лиц, уклоняющихся без уважительных причин от явки по вызову, получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки, документы и копии с них.

¹ Подробно об этом: §3-7 гл.18. Методы административной деятельности милиции.

Сотрудники милиции правомочны составлять протоколы об административных правонарушениях, производить административное задержание и совершать другие административно-процессуальные действия; производить уголовно-процессуальные действия; задерживать и содержать под стражей в соответствии с законом лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; задерживать и содержать в милиции лиц, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания и административного ареста, для последующей передачи их соответствующим органам и учреждениям; задерживать и доставлять в специальные учреждения лиц, уклоняющихся от прохождения назначенных им в установленном порядке принудительных мер медицинского и воспитательного характера; задерживать и доставлять в приемники-распределители лиц в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Милиции предоставлено право доставлять в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел (милиции) и содержать в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, либо могущих причинить вред окружающим или себе, а находящихся в жилище - по письменному заявлению проживающих там граждан, если имеются основания полагать, что поведение указанных лиц представляет опасность для их здоровья, жизни и имущества; задерживать военнослужащих, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам.

Милиции предоставлено право вести предусмотренные законодательством учеты лиц, предметов и фактов и использовать данные этих учетов; производить регистрацию, фотографирование, звукозапись, кино- и видеосъемку, дактилоскопирование лиц, заключенных под стражу, задержанных по подозрению в совершении преступления или занятии бродяжничеством, обвиняемых в совершении преступления или занятии бродяжничеством, обвиняемых в совершении умышленных преступлений, подвергнутых административному аресту, а также лиц, подозреваемых в совершении административного правонарушения при невозможности установления их личности; осуществлять в соответствии с

законом «Об оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации» гласные и негласные оперативно-розыскные мероприятия, в том числе с использованием технических средств, в целях предупреждения обнаружения, пресечения и раскрытия преступлений; использовать полученные данные в случаях и порядке, предусмотренных законом.

Милиция имеет право входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках. О всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция уведомляет прокурора в течение 24 часов.

В установленном законом порядке милиция может производить освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять этих лиц в медицинское учреждение, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта правонарушения или объективного рассмотрения дела о правонарушении.

При осуществлении лицензионно-разрешительной деятельности милиция может осматривать места хранения и использования огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов и средств цветного копирования, зарегистрированных в органах внутренних дел, а также объекты, где они обращаются; при выявлении нарушений установленных правил давать обязательные предписания гражданам и должностным лицам об устранении этих нарушений, изымать оружие, боеприпасы, взрывчатые материалы, издания и изображения порнографического характера, ценные бумаги, денежные знаки, иные средства платежа и документы, имеющие признаки подделки, либо другие предметы, изъятые из гражданского оборота; запрещать деятельность соответствующих объектов, аннулировать выданные разрешения и применять иные меры, предусмотренные законодательством. При выявлении нарушений частными детективными и охранными служба-

ми установленных правил деятельности милиция вправе аннулировать лицензии на их создание и применить другие указанные в нормативных правовых актах меры.

Милиции предоставлено право изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, предметы и вещества, изъятые из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения, хранить бесхозное имущество и в установленном порядке решать вопрос об их дальнейшей принадлежности.

Милиция имеет право использовать транспортные средства предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений или граждан, кроме принадлежащих дипломатическим, консульским и иным представительствам иностранных государств, международным организациям и транспортных средств специального назначения, для проезда к месту стихийного бедствия, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, преследования лиц, совершивших преступления, и доставления их в милицию, а также для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств и проезда к месту происшествия или сбора личного состава милиции по тревоге в случаях, не терпящих отлагательства, с отстранением при необходимости водителей от управления этими средствами.

В служебных целях милиция имеет право пользоваться беспрепятственно средствами связи, принадлежащими предприятиям, учреждениям, организациям, общественным объединениям, а в неотложных случаях - гражданам.

Милиция имеет право получать безвозмездно в порядке, установленном законодательством, от предприятий, учреждений, организаций, общественных объединений информацию, необходимую для выполнения возложенных на нее задач; вносить в соответствующие государственные органы, общественные объединения или должностным лицам представления о необходимости принятия мер по устранению причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений; пользоваться средствами массовой информации в целях предупреждения преступлений и других правонарушений, укрепления общественного порядка, установления обстоятельств преступлений и лиц, их совершивших, розыска скрывшихся преступников, лиц, без вести пропавших; привлекать граждан с их согласия к сотрудничеству; объявлять о назначении вознаграждения за по-

мощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших, и выплачивать его гражданам и организациям; поощрять граждан, оказавших помощь милиции в выполнении возложенных на нее обязанностей.

Сотрудники милиции являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства. Законные требования сотрудников милиции обязательны для исполнения гражданами и должностными лицами. Неповиновение законным требованиям работника милиции, оскорбление сотрудника милиции, сопротивление, угроза, насилие или посягательство на его жизнь, здоровье, имущество, а также другие действия, препятствующие выполнению возложенных на милицию обязанностей, влекут установленную законом ответственность. Защита жизни, здоровья, чести, достоинства и имущества членов семей сотрудников милиции от преступных посягательств, в связи с выполнением последними служебного долга, предусматривается законодательством. Государство гарантирует социальную защиту сотрудникам милиции. Они подлежат государственному обязательному личному страхованию. Ущерб, причиненный имуществу сотрудника милиции или его близким в связи со служебной деятельностью сотрудника, возмещается в полном объеме из средств соответствующего бюджета.

При выполнении служебных обязанностей, а также в целях самообороны сотрудники милиции имеют право применять физическую силу, специальные средства (резиновые палки, слезоточивый газ, водометы и другую специальную технику), служебных собак. Для обеспечения личной безопасности используются каски, щиты и другие средства защиты. В качестве крайней меры защиты сотрудники милиции имеют право применять огнестрельное оружие.

В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости сотрудник милиции при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства.

Сотрудники милиции не несут ответственности за моральный, материальный и физический вред, причиненный правонарушителем применением в предусмотренных законом «О милиции» случаях физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, если причиненный вред соразмерен силе оказываемого противодействия.

При выполнении обязанностей сотрудник милиции подчиняется только непосредственному и прямым начальникам. Никто другой не вправе вмешиваться в законную деятельность сотрудника милиции, кроме лиц, прямо уполномоченных на то законом. Никто не имеет права понуждать сотрудника милиции выполнять обязанности, которые не возложены на милицию. При получении приказа или указаний, явно противоречащих закону, сотрудник милиции обязан руководствоваться законом.

Обладая широкими правами, сотрудники милиции, вместе с тем, несут ответственность за свои противоправные действия или бездействие. Граждане имеют право получать от сотрудников милиции разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод. При нарушении сотрудником милиции прав и законных интересов граждан милиция обязана принять меры к восстановлению этих прав, возмещению причиненного ущерба и по требованию гражданина публично принести извинения.

§2. Основные направления деятельности милиции

Основными направлениями деятельности милиции являются: административная, оперативно-розыскная и уголовно-процессуальная.

Административная деятельность милиции. Это наиболее емкое направление в работе милиции. Ее содержание состоит в непосредственном, практическом осуществлении аппаратами, службами, подразделениями и сотрудниками милиции общественной безопасности, органами и сотрудниками милиции других служб функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности, предупреждению и пресечению преступлений административно-правовыми средствами. Эта деятельность регламентируется нормами административного права. В процессе ее осуществления сотрудники милиции вступают в административно-правовые отношения с гражданами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями. Административная деятельность подразделяется на два вида: внутриорганизационную и внешнюю.

Внутриорганизационная деятельность заключается в организации работы тех или иных милицейских аппаратов, служб и подразделений. Эта деятельность включает в себя подбор, расстановку, обучение и воспитание кадров, планирование работы, выработку и принятие решений по расстановке сил и средств, опера-

тивное управление подразделениями милиции, контроль и проверку исполнения, обобщение и распространение положительного опыта работы и др. Иначе говоря, она направлена на решение вопросов организационного характера внутри самих аппаратов и подразделений милиции, призванных выполнять возложенные на милицию функции.

Внешняя административная деятельность состоит в осуществлении основных функций милиции, которые реализуются административно-правовыми методами и средствами. Она подразделяется на следующие основные виды: охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; осуществление лицензионно-разрешительной деятельности; обеспечение безопасности дорожного движения; осуществление контроля за соблюдением законодательства о свободе передвижений, иммиграционных правил, правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства; охрана собственности по договорам и др.

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности как вид административной деятельности милиции заключается в непосредственном предупреждении, выявлении и пресечении правонарушений, обеспечении личной безопасности граждан и общественной безопасности на улицах, площадях, в парках, на транспортных магистралях и других общественных местах. Эта деятельность осуществляется патрульно-постовой службой милиции общественной безопасности. Силами патрульно-постовой службы являются: строевые подразделения милиции (СПМ); подразделения дорожно-патрульной службы ГИБДД (ДПС ГИБДД); подразделения вневедомственной охраны при органах внутренних дел (ОВО); специальные моторизованные воинские части внутренних войск МВД России (СМВЧ); отряды милиции особого назначения (ОМОН).

Патрульные и постовые контролируют соблюдение гражданами правил поведения в общественных местах, предупреждают и пресекают преступления и административные правонарушения, участвуют в раскрытии преступлений и задержании лиц, подозреваемых в совершении преступлений и административных правонарушений, лиц, скрывающихся от следствия и суда.

Сотрудники патрульно-постовой службы охраняют от преступных посягательств личность, имущество физических и юридических лиц, оказывают первую помощь пострадавшим от преступлений или несчастных случаев, разыскивают лиц, когда имеются основания полагать, что они стали жертвами несчастных случаев.

Функции по обеспечению общественного порядка выполняют также центры оказания специальной помощи гражданам, находящимся в состоянии опьянения (медвытрезвители), изоляторы временного содержания, центры социальной реабилитации для содержания лиц, занимающихся бродяжничеством и попрошайничеством, участковые инспекторы милиции. Кроме того, в обеспечении правопорядка в общественных местах участвуют подразделения и сотрудники других отраслевых служб милиции, а также общественные формирования. Их работа координируется уполномоченными на то руководителями органов внутренних дел.

Осуществление лицензионно-разрешительной деятельности, заключается в выдаче соответствующих разрешений (лицензий) на приобретение, хранение, ношение и перевозку огнестрельного оружия, боеприпасов к нему, взрывчатых материалов, на открытие и функционирование объектов, где они обращаются по перечням, которые определяются законодательством. Сотрудники милиции осуществляют регистрацию средств цветного копирования, контролируют соблюдение установленных правил обращения и функционирования, а также порядка хранения, учета, использования, перевозки, отпуска предметов и материалов, подпадающих под разрешительную систему.

В соответствии с законодательством милиция выдает лицензии на создание частных детективных и охранных служб, контролирует соблюдение ими норм закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», проводит периодические проверки частных детективов и охранников на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением оружия и специальных средств.

При выявлении нарушений лицензионно-разрешительной системы милиция дает обязательные предписания гражданам и должностным лицам об устранении этих нарушений, изымает предметы, подпадающие под разрешительную систему, запрещает деятельность соответствующих объектов, аннулирует выданные разрешения и применяет иные меры, предусмотренные законодательством.

Обеспечение безопасности дорожного движения возложено на государственную инспекцию безопасности дорожного движения (ГИБДД), которая входит в систему МВД России. Служба ГИБДД регулирует дорожное движение, контролирует соблюдение установленных правил, нормативов и стандартов, действующих в сфере безопасности дорожного движения; производит регистрацию и

учет автотранспортных средств, а также выдачу удостоверений на право управления автотранспортными средствами и др. ГИБДД ведет учет и анализ дорожно-транспортных происшествий, проводит организационно-технические мероприятия по улучшению и реконструкции дорог и улиц, оптимальному расположению стоянок транспорта, регулированию дорожного движения. Сотрудники ГИБДД разъясняют законодательство о безопасности дорожного движения, ведут пропаганду его правил, используя печать, кино, радио, телевидение.

В обеспечении безопасности дорожного движения участвуют службы милиции, в том числе участковые инспекторы, а также общественные формирования.

Осуществление контроля за соблюдением законодательства о свободе передвижений, иммиграционных правил, правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства. Функции по защите прав и свобод российских граждан, находящихся на территории России иностранных граждан, лиц без гражданства, а также реализации законодательства по вопросам паспортной системы, гражданства, выезда за границу и въезда в Россию, правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации выполняют паспортно-визовые аппараты, которые входят в структуру органов внутренних дел, но не являются составной частью милиции¹. Эти аппараты в своей работе взаимодействуют с Федеральной миграционной службой России, которая производит регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, пребывающих на территории Российской Федерации. Федеральная миграционная служба выдает иностранным гражданам и лицам без гражданства документы на право проживания, оформляет соответствующие документы и разрешения на въезд в Россию и выезд за границу.

Вместе с тем, сотрудники милиции обязаны контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами правил регистрации документов, удостоверяющих личность гражданина, правил передвижения на территории России, а также соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию Российской Федерации.

¹ В соответствии с приказом МВД России от 22 марта 1993 г. № 124 подразделения виз, регистрации и паспортной работы выведены из состава милиции.

Охрана собственности по договорам осуществляется подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел (управлениями, отделами и др.). Они создаются в установленном порядке на принципах самокупаемости и самофинансирования для организации охраны имущества собственников, оказания иных охранных услуг на договорной основе, функционируют в качестве самостоятельного структурного звена в составе милиции общественной безопасности.

Служба вневедомственной охраны, кроме непосредственной охраны имущества собственников, инспектирует военизированные и сторожевые подразделения предприятий, учреждений и организаций (ведомственную охрану). Разрабатывает и во взаимодействии с ними принимает меры по созданию надлежащих условий для несения службы сторожами, контролерами и стрелками ВОХР, оборудованию постов средствами связи и тревожной сигнализации.

Подразделения вневедомственной охраны взаимодействуют с патрульно-постовой службой милиции общественной безопасности и другими службами органов внутренних дел при проведении мероприятий по предупреждению и пресечению имущественных и уличных преступлений, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Оперативно-розыскная деятельность милиции. Оперативно-розыскная деятельность - вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, в том числе и милицией, уполномоченных на то Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»¹, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

При осуществлении оперативно-розыскной деятельности уполномоченные на то подразделения криминальной милиции в установленном порядке проводят следующие оперативно-розыскные мероприятия: опрос граждан; наведение справок; сбор образцов для сравнительного исследования; проверочные закупки; исследование предметов и документов; наблюдение; отождествление личности; обследование помещений, зданий, сооружений,

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст.3349; 1997, № 29, ст.3502; 1999, № 2, ст.233.

участков местности и транспортных средств; контроль почтовых отправок, телеграфных и иных сообщений; прослушивание телефонных переговоров; снятие информации с технических каналов связи; оперативное внедрение; контролируемую поставку; оперативный эксперимент. Приведенный перечень оперативно-розыскных мероприятий может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

В ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий используются информационные системы, видео- и аудиозапись, кино- и фотосъемка, а также другие технические и иные средства, не наносящие ущерба жизни и здоровью людей и не причиняющие вреда окружающей среде. Проведение оперативно-розыскных мероприятий, которые ограничивают конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, а также право на неприкосновенность жилища, допускается на основании судебного решения и при наличии информации: о признаках подготавливаемого, совершаемого или совершенного противоправного деяния, по которому производство предварительного следствия обязательно; о лицах, подготавливающих, совершающих или совершивших противоправное деяние, по которому производство предварительного следствия обязательно; о событиях или действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности России.

В случаях, которые не терпят отлагательства и могут привести к совершению тяжкого преступления, а также при наличии данных о событиях и действиях, создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности, на основании мотивированного постановления одного из руководителей органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, допускается проведение оперативно-розыскных мероприятий, указанных выше, с обязательным уведомлением суда (судьи) в течение 24 часов. В течение 48 часов с момента начала проведения оперативно-розыскного мероприятия орган, его осуществляющий, обязан получить судебное решение о проведении такого мероприятия либо прекратить его проведение.

В случае возникновения угрозы жизни, здоровью, собственности отдельных лиц по их заявлению или с их согласия в письменной форме разрешается прослушивание переговоров, ведущихся с их телефонов, на основании постановления, утвержден-

ного руководителем органа, осуществляющего оперативно-розыскную деятельность, с обязательным уведомлением соответствующего суда (судьи) в течение 48 часов.

При осуществлении оперативно-розыскных мероприятий милиция может опираться на содействие граждан. Отдельные лица могут с их согласия привлекаться к подготовке или проведению оперативно-розыскных мероприятий с сохранением по их желанию конфиденциальности содействия милиции, в том числе по контракту. Эти лица обязаны сохранять в тайне сведения, ставшие им известными в ходе подготовки или проведения оперативно-розыскных мероприятий, и не вправе предоставлять заведомо ложную информацию. Запрещается использовать конфиденциальное содействие по контракту депутатов, судей, прокуроров, адвокатов, священнослужителей и полномочных представителей официально зарегистрированных религиозных объединений. Благодаря содействию граждан быстрее предотвращаются и раскрываются преступления, обнаруживаются и задерживаются лица, их совершившие.

Оперативно-розыскной деятельностью в предупреждении, пресечении и раскрытии убийств, разбоев, грабежей, краж, мошенничеств и других преступлений занимаются подразделения уголовного розыска. Борьбу с хищениями государственного и общественного имущества, совершаемыми лицами, в ведении которых оно находилось или к которому они имели доступ по своему служебному положению, а также взяточничеством и нарушениями правил о валютных операциях ведут аппараты по борьбе с преступностью в сфере экономики. Розыск преступников, лиц, скрывающихся от следствия и суда, осужденных, уклоняющихся от исполнения приговора, возложен на иные оперативно-розыскные подразделения криминальной милиции.

Уголовно-процессуальная деятельность милиции. Эта деятельность выражается в трех направлениях: производство в пределах определенной законом компетенции дознания по уголовным делам; производство неотложных следственных действий по делам, по которым обязательно предварительное следствие; выполнение поручений прокурора и следователя о производстве розыскных и следственных действий. Уголовно-процессуальная деятельность регламентируется уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Поводом к возбуждению уголовного дела служат сведения, поступившие от граждан, органов и организаций о подготавли-

ваемом или совершенном преступлении. Уголовное дело может быть возбуждено также по признакам преступления, непосредственно обнаруженным органом дознания (милицией). Например, работник милиции оказался очевидцем правонарушения или обнаружил признаки преступления в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий.

Согласно уголовно-процессуальному законодательству и закону «О милиции» последняя обязана принимать заявления и сообщения о любом совершенном или подготавливаемом преступлении. При наличии оснований милиция возбуждает уголовное дело, а при их отсутствии или наличии обстоятельств, исключающих производство по делу, принимает постановление об отказе в возбуждении уголовного дела. Если из сообщения о правонарушении усматривается, что производство по делу относится к ведению следователя, иного органа дознания или суда либо нет необходимости в проведении неотложных следственных действий, то заявление или сообщение передается милицией по подследственности или подсудности.

Осуществляя дознание, милиция расследует в полном объеме дела о мелком хищении государственного или общественного имущества, присвоении найденного или случайно оказавшегося у виновного указанного имущества и уголовные дела, отнесенные к компетенции милиции.

Проведение неотложных следственных действий по установлению и закреплению следов преступления (осмотр, обыск, выемка, освидетельствование, задержание и допрос подозреваемых, опрос потерпевших и свидетелей и др.) милиция производит по делам, по которым обязательно предварительное следствие, при условии, что работники милиции первыми узнают о совершенном преступлении. О начале дознания уведомляет прокурора. Проведя неотложные следственные действия, милиция передает уголовное дело в следственные органы не позднее 10 суток со дня его возбуждения.

Самостоятельным направлением уголовно-процессуальной деятельности является выполнение поручений, указаний прокурора и следователя о производстве розыскных и следственных действий.

Уголовно-процессуальная деятельность милиции, так же как и другие ее направления, осуществляется во взаимодействии с общественными формированиями и гражданами.

Рассмотренные основные направления деятельности милиции - административная, оперативно-розыскная, уголовно-процессуальная тесно взаимосвязаны. На практике все службы милиции выступают в единстве. Скажем, подразделения патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности ГИБДД, осуществляющие административную деятельность, обязаны предупреждать и пресекать любые преступления. Вместе с тем сотрудники оперативно-розыскных служб (криминальной милиции) и дознания не могут проходить мимо совершаемых административных правонарушений.

Вопросы и задания для самопроверки

1. В чем специфика милиции как государственного органа исполнительной власти?
2. Проанализируйте задачи и принципы деятельности милиции.
3. Каково соотношение обязанностей и прав милиции?
4. Что означает понятие «правовая защита» сотрудников милиции?
5. В чем состоит отличие административной деятельности милиции от оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности?

Глава 16. ОРГАНИЗАЦИОННОЕ ПОСТРОЕНИЕ, ФИНАНСИРОВАНИЕ И МАТЕРИАЛЬНО- ТЕХНИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ МИЛИЦИИ

§1. Организационное построение милиции

Основными факторами, определяющими организационное построение милиции, ее аппаратов и служб, являются задачи и функции, выполняемые милицией, национально-государственное (федеративное) и административно-территориальное устройство Российской Федерации. Кроме того, на организацию милицеевских аппаратов и служб оказывают известное влияние объем выполняемых задач, оперативная обстановка и специфические условия среды, в которой они функционируют.

В соответствии с основными функциями и направлениями деятельности милиции в системе органов внутренних дел образованы самостоятельные аппараты, службы и подразделения криминальной милиции и милиции общественной безопасности.

Поскольку функции, возложенные на милицию, в том или ином объеме осуществляют милицеевские подразделения органов внутренних дел любого уровня, то это обстоятельство обуславливает однотипность, структурное сходство соответствующих милицеевских аппаратов и служб. Вместе с тем, организационные виды аппаратов и служб милиции неодинаковы. Это могут быть управления, отделы, отделения, группы сотрудников и др. На избрание вида аппарата или службы влияют: иерархический уровень органа внутренних дел, объем работы, масштаб территориальной деятельности, штатная численность и другие факторы.

Милиция входит в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации. Она подразделяется на криминальную милицию и милицию общественной безопасности (местную милицию). Организационная структура, штатная численность и дислокация милиции определяются в порядке, устанавливаемом законодательством и Правительством России.

В своей деятельности милиция подчиняется МВД России и соответствующим министерствам внутренних дел республик в составе Российской Федерации, УВД (ГУВД) других субъектов

Федерации и их исполнительным органам (правительствам, администрациям), а милиция общественной безопасности (местная милиция), кроме того, - соответствующим администрациям районов и городов в установленных пределах.

Министр внутренних дел Российской Федерации осуществляет руководство всей российской милицией.

Руководство милицией в республиках, входящих в состав России, осуществляют соответствующие министры внутренних дел этих республик.

В краях, областях, округах, в Москве и Санкт-Петербурге милицией руководят начальники управлений (главных управлений) внутренних дел. В районах, городах, районах городов милицией руководят начальники управлений (отделов) внутренних дел (городов, районов, районов в городах). На железнодорожном, водном и воздушном транспорте руководство милицией осуществляют соответствующие начальники управлений и отделов внутренних дел на транспорте.

Криминальная милиция. Основными задачами криминальной милиции являются предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых обязательно производство предварительного следствия, а также 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.

В состав криминальной милиции входят оперативно-розыскные, научно-технические и иные подразделения, необходимые для решения стоящих перед ней задач и оказания помощи милиции общественной безопасности (местной милиции). Численность криминальной милиции устанавливается Правительством России. Создание, реорганизация и ликвидация подразделений криминальной милиции осуществляется в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Начальники криминальной милиции республик, входящих в Россию, краев, областей, округов, Москвы и Санкт-Петербурга назначаются на должность и освобождаются от нее Министром внутренних дел России и являются по должности заместителями соответствующих министров республик или начальников органов внутренних дел. Начальники криминальной милиции городов, районов, районов в городах назначаются на должность и освобождаются от нее соответствующими министрами внутренних дел

республик, начальниками управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, округов, Москвы и Санкт-Петербурга и являются по должности заместителями соответствующих органов внутренних дел. Начальники иных подразделений криминальной милиции назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом Министром внутренних дел России.

Милиция общественной безопасности (местная милиция). 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 по которым производство предварительного следствия необязательно, а также оказание в пределах компетенции милиции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

В соответствии с этими задачами в состав милиции общественной безопасности входят: дежурные части; подразделения патрульно-постовой службы; участковые инспектора милиции; изоляторы для временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; подразделения охраны объектов по договорам; специализированные подразделения дознания; лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью; по предупреждению правонарушений несовершеннолетних; по исполнению административного законодательства; иные подразделения, необходимые для решения задач, возлагаемых на милицию общественной безопасности.

Численность милиции общественной безопасности, содержащейся за счет федерального бюджета России, устанавливается Правительством России. Численность милиции общественной безопасности, содержащейся за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территорий местного самоуправления, устанавливается соответственно правительствами республик, администрацией краев, областей, округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органами местного самоуправления. Перечень подразделений милиции общественной безопасности, содержащейся за счет указанных бюджетов, определяется Правительством России. Устанавливаемая их численность не должна быть ниже

нормативов, утвержденных Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Представительные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности. Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности, содержащейся за счет федерального бюджета, осуществляются в порядке, определяемом Правительством России. Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности, содержащейся за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территорий местного самоуправления, осуществляются исполнительными органами субъектов Российской Федерации по согласованию с Министерством внутренних дел Российской Федерации. Создание, реорганизация и ликвидация подразделений милиции общественной безопасности по охране объектов по договорам (подразделений вневедомственной охраны) осуществляются в порядке, определяемом Министром внутренних дел России. Перечень объектов собственности, подлежащих обязательной охране подразделениями вневедомственной охраны, устанавливается Правительством России.

Начальники милиции общественной безопасности (местной милиции) районов, городов, районов в городах, автономных округов, автономной области, городов Москвы и Санкт-Петербурга, областей, краев, республик, входящих в Россию, утверждаются в должности и освобождаются от нее соответствующими исполнительными органами административно-территориальных единиц (администрацией района, города) и субъектов Российской Федерации (правительствами республик, администрацией краев, областей, округов) по представлению начальников райгорорганов внутренних дел, УВД (ГУВД) округов, областей, краев и министров внутренних дел республик и являются по должности заместителями этих начальников и министров.

Начальники милиции общественной безопасности на транспорте назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом Министром внутренних дел России.

Милицейские аппараты и службы горрайорганов внутренних дел являются основным звеном в системе территориальных аппаратов милиции. Они непосредственно выполняют задачи и функции по обеспечению безопасности личности, по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, по

предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений. Подразделения милиции образуются во всех горрайорганах внутренних дел и составляют основные, наиболее крупные структурные подразделения этих органов. Кроме того, в городах с учетом численности населения, масштабов территории города или района и других факторов в организационной структуре горрайоргана внутренних дел могут создаваться в порядке, определяемом МВД России, территориальные и поселковые отделения, а также территориальные пункты милиции, которые обслуживают часть территории городского района, как правило, крупного жилого массива (микрорайона) либо соответствующую территорию поселка. За горрайорганом внутренних дел (отделом, управлением) и его милицескими аппаратами и службами сохраняются функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности на всей территории города, района. Вместе с тем, эти функции на определенной части территории города, района осуществляют территориальные отделения милиции.

Аппараты и службы милиции, входящие в структуру органов внутренних дел на транспорте, в основном аналогичны аппаратам и службам милиции территориальных органов внутренних дел. В состав органов внутренних дел на транспорте входят следующие самостоятельные аппараты и службы милиции: охраны общественного порядка криминальной милиции, а также линейные пункты милиции.

Вместе с тем, в отличие от территориальных органов внутренних дел, в органах внутренних дел на транспорте функционирует милицеская служба борьбы с преступными посягательствами на грузы, но отсутствует служба участковых инспекторов милиции, государственной автомобильной инспекции и др. Эти отличия обусловлены задачами, которые возложены на органы внутренних дел на транспорте, а также особенностями охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, особенностями предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, совершаемых на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте.

Наличие различных самостоятельных милицеских аппаратов и служб, а также других подразделений отнюдь не означает, что милиция не является целостной системой. Все элементы системы - аппараты, службы, подразделения милиции - находятся в тесной взаимосвязи. Каждый милицеский аппарат, каждая служба, каждое подразделение осуществляют возложенные на них специаль-

ные функции в тесном взаимодействии с другими аппаратами и службами. Например, патрульно-постовая служба без участия аппаратов сотрудников уголовного розыска не в состоянии успешно пресекать преступные деяния, совершаемые в общественных местах. С другой стороны, аппараты уголовного розыска без участия сотрудников патрульно-постовой службы не могут решать задачи по предотвращению, пресечению и раскрытию преступлений, а также розыску преступников. Следовательно, существует объективная необходимость взаимодействия и объединения усилий в работе всех аппаратов и служб милиции по достижению общих целей в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений и административных правонарушений.

Являясь составной частью системы органов внутренних дел, милиция, вместе с тем, обладает собственными системными признаками, отличающими ее от других системных образований. К числу присущих милиции особенностей относятся: специфика задач и значимость функций, осуществляемых милицией; широкие полномочия по применению мер государственного принуждения; динамичность милицейской системы; сочетание гласных и негласных методов работы; взаимодействие с другими государственными органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами и др.

Милицейские аппараты и службы характеризуются не только сложившейся системой, но и определенной внутриорганизационной структурой. Под данной структурой понимается вид построения внутренних организационных частей конкретного аппарата, службы милиции, внутривидовых подразделений, каждое из которых имеет точно определенный объем компетенции, производной от компетенции милицейского аппарата или милицейской службы.

Внутриорганизационная структура предопределяется функциями милицейских аппаратов и служб. Соответственно этим функциям в аппаратах и службах милиции образуются соответствующие подразделения. Так, функция охраны общественного порядка включает: обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение личной безопасности граждан в общественных местах; пресечение правонарушений, влекущих административную ответственность, а также преступлений; оказание помощи лицам, находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья, и иные функции. Соответственно в

составе структурных подразделений аппарата службы обеспечения общественного порядка имеются отраслевые подразделения: патрульно-постовой службы, службы специальных учреждений милиции и др. Эти подразделения (управления, отделы, отделения и др.) организуют деятельность нижестоящих аппаратов и служб по охране общественного порядка, содействуют повышению ее эффективности и принимают участие в реализации возложенных на службу задач.

Наряду с отраслевыми (специализированными по отдельным отраслям, линиям служебной деятельности) структурными подразделениями, в милицеевских аппаратах и службах имеются подразделения, которые осуществляют координацию деятельности отраслевых структурных подразделений, изучают и распространяют положительный опыт работы, осуществляют сбор, обработку и анализ информации, т.е. осуществляют функции общего управления. К таким подразделениям в милицеевских аппаратах и службах относятся, например, отделы (отделения, группы и др.) аналитической, организационно-методической и иной работы.

Аналогичную систему построения имеют и другие службы милиции. Так, служба уголовного розыска осуществляет функции предупреждения, предотвращения, пресечения и раскрытия преступных посягательств на жизнь и здоровье граждан, их имущество, отдельных видов преступных посягательств на государственное и общественное имущество, а также ведет розыск лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших граждан и т.д. Для осуществления этих функций в аппаратах уголовного розыска образуются соответствующие отраслевые подразделения. Вместе с тем, в службе уголовного розыска действуют подразделения, осуществляющие обеспечивающие функции и функции общего управления.

Служба государственной инспекции безопасности дорожного движения обеспечивает безопасность дорожного движения, осуществляет надзор за техническим состоянием автотранспортных средств, ведет пропаганду правил дорожного движения и др. Соответственно этому в аппаратах ГИБДД образуются структурные подразделения (отделы, отделения, группы сотрудников): дорожно-патрульной службы, технического надзора, пропаганды и агитации по безопасности дорожного движения и др. Кроме отраслевых подразделений, в аппаратах ГИБДД имеются подразде-

ления по реализации регистрационно-экзаменационных, организационно-инспекторских и других функций.

Основными типами организации управления структурными подразделениями милицейских аппаратов и служб являются линейный и линейно-функциональный.

При линейном типе организации управления каждый руководитель подразделения обладает в пределах своей компетенции всеми функциями управления в отношении подчиненных, а каждый подчиненный имеет лишь одного непосредственного начальника. Этот тип организации управления характеризуется прямой (линейной) подчиненностью, определенностью компетенции и персональной ответственностью руководителя, поскольку он непосредственно отвечает за все стороны деятельности возлагаемого им подразделения милиции. На основе линейного типа осуществляется управление небольшими подразделениями (отделениями, группами работников), как правило, в низовых аппаратах и службах милиции.

Управление более крупными подразделениями аппаратов и служб милиции осуществляется на основе линейно-функционального типа. Этот тип сочетает линейное управление с функциональным, т.е. со специализированным управлением отдельными функциями аппаратов и служб милиции, при котором подчиненный может иметь не одного, а нескольких непосредственных руководителей. Первая сторона этого типа (линейная) заключается в том, что любое структурное подразделение аппарата или службы милиции дает распоряжения для нижестоящих структурных подразделений только через начальника аппарата или службы. Сущность функциональной стороны рассматриваемого типа состоит в том, что некоторые функциональные подразделения аппаратов и служб (дежурная служба, учетно-аналитические подразделения и др.) пользуются делегированным правом отдавать обязательные для исполнения распоряжения другим функциональным, а также отраслевым подразделениям.

Взаимоотношения между структурными подразделениями милицейских аппаратов и служб могут носить линейный, функциональный или горизонтальный характер. Линейные отношения устанавливаются между начальником и исполнителями, между руководителями аппарата (службы) и сотрудниками структурных подразделений аппарата (службы). Функциональные связи складываются между функциональными и отраслевыми структурными подразделениями. Эти связи носят организационно-методический,

консультативный, контрольный характер. Горизонтальные отношения, т.е. отношения согласования и взаимодействия, складываются между структурными подразделениями одного и того же иерархического уровня.

Видами структурных подразделений милицейских аппаратов и служб Министерства внутренних дел России, как правило, являются отделы (отделения), занимающиеся конкретными линиями (направлениями) работы. Видами структурных подразделений милицейских аппаратов и служб МВД республик и УВД (ГУВД) краев, областей, округов являются отделения и группы сотрудников по линиям работы. Такие же подразделения - отделения, группы сотрудников - образуются в милицейских аппаратах и службах горрайорганов внутренних дел.

Принципы организации работы милицейских аппаратов и служб. Организационно-структурное построение милицейских аппаратов и служб, численность сотрудников той или иной службы или аппарата оказывают существенное влияние на организацию работы аппаратов и служб милиции. В основу организации их работы положены три принципа: линейный, зональный (территориальный) и смешанный (линейно-зональный).

Линейный принцип состоит в том, что за службами милиции или сотрудниками закрепляются определенные линии (направления) работы, которую они осуществляют в масштабе обслуживаемых территорий или объектов. Линейный принцип позволяет наиболее квалифицированно обеспечивать исполнение отдельных функций. Поэтому в рамках каждой службы (там, где это позволяет штатная численность) осуществляется специализация подразделений и сотрудников для квалифицированного выполнения конкретных задач и функций. Линейный принцип наиболее широко и последовательно внедряется в аппаратах и службах милиции Министерства внутренних дел России, МВД республик, УВД (ГУВД) краев, областей, округов и крупных горрайорганов внутренних дел. Линейный принцип положен, например, в основу работы аппаратов уголовного розыска. В соответствии с этим принципом специализация строится по видам преступлений, а также по функциям (работа с доверенными лицами и т.п.). Линейный принцип действует в организации работы ГИБДД, иных аппаратов и других служб милиции.

Сущность зонального принципа заключается в том, что отдельные службы или работники милиции обслуживают закрепленную за ними зону (территорию) или группу объектов. Они

обеспечивают выполнение всех задач и функций аппарата или службы милиции на обслуживаемой территории или объектах. На основе этого принципа организуется работа в тех органах внутренних дел, где имеется небольшое число сотрудников той или иной милицейской службы. В силу малочисленности работников соответствующей милицейской службы специализацию практически провести невозможно, а иногда и нецелесообразно, поскольку объем работы по осуществлению отдельной функции (подфункции) невелик. На основе зонального принципа строится, например, работа аппаратов службы охраны общественного порядка, участковых инспекторов милиции, аппаратов уголовного розыска и других служб милиции районных отделов внутренних дел, функционирующих в сельской местности.

Смешанный линейно-функциональный принцип означает сочетание линейного и зонального принципов. Этот принцип позволяет с учетом особенностей конкретных органов внутренних дел и их милицейских служб, штатной численности и других факторов наиболее эффективно организовывать работу подразделений и служб милиции.

§2. Финансирование, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение милиции

Финансирование, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение милиции осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации и бюджетов территорий местного самоуправления, а также из средств, поступающих от министерств, ведомств, предприятий, учреждений, организаций на основе заключенных в установленном порядке договоров, из внебюджетных целевых фондов и иных поступлений в соответствии с законами Российской Федерации и входящих в состав России республик.

За счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территорий местного самоуправления содержатся некоторые подразделения милиции общественной безопасности, перечень которых определяется Правительством России.

Представительные органы субъектов Федерации, районов, городов, районов в городах, поселков и других территорий местного самоуправления вправе самостоятельно увеличивать в пределах имеющихся в их распоряжении средств расходы на содержание милиции.

Подразделения милиции, осуществляющие охрану объектов по договорам, содержатся за счет средств, поступающих на основе договоров.

Подразделения милиции на транспорте содержатся за счет средств федерального бюджета.

Внебюджетные средства используются для улучшения материально-технического и социального обеспечения милиции, стимулирования труда сотрудников милиции.

Материально-техническое обеспечение милиции, т.е. обеспечение милиции автотранспортом, специальной и криминалистической техникой, средствами связи, вещевым и другим имуществом, осуществляется за счет средств, выделенных на финансирование подразделений милиции. Порядок и нормы материально-технического обеспечения милиции устанавливаются Правительством Российской Федерации по представлению МВД России.

Милиция вправе принимать во владение и пользование от государственных предприятий, учреждений, организаций и иных собственников транспортные средства и другую технику, необходимые для выполнения возложенных на нее обязанностей.

Органы представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления предоставляют милиции служебные помещения, а участковым инспекторам милиции - помещения для работы, оборудованные мебелью и средствами связи.

Служебные помещения подразделениям милиции, содержащимся за счет средств, поступающих на основании договоров, предоставляют соответствующие министерства, комитеты, ведомства, предприятия, учреждения и организации.

Милиции на транспорте служебные помещения, оборудование и средства связи бесплатно предоставляют соответствующие транспортные министерства, концерны и предприятия, осуществляющие свою деятельность на территории России.

Органы представительной и исполнительной власти, органы местного самоуправления, министерства, комитеты, ведомства, предприятия, учреждения и организации обеспечивают техническую эксплуатацию, в том числе отопление и освещение, предоставляемых милиции служебных помещений и их капитальный ремонт.

Снабжение милиции форменной одеждой, оружием, боеприпасами, специальными средствами и техникой осуществляется по нормам, установленным МВД России.

Обеспечение сотрудников милиции. Лицам, принятым на службу в милицию, жилая площадь в виде отдельной квартиры или дома по установленным законодательством нормам предоставляется представительными и исполнительными органами субъектов Федерации, органами местного самоуправления, соответствующими министерствами, комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями в первоочередном порядке, а участковым инспекторам милиции — не позднее шести месяцев с момента вступления в должность. Милиция может иметь служебный жилой фонд, формируемый в порядке, установленном Правительством России. Сотрудникам милиции предоставляется скидка в оплате жилой площади, коммунальных услуг, а также топлива. Участковые инспектора милиции, работающие в сельской местности и в поселках городского типа, и члены их семей, проживающие с ними, бесплатно обеспечиваются органами местного самоуправления жильем с отоплением и освещением в соответствии с установленными нормами.

Сотрудникам милиции на транспорте жилье в первоочередном порядке предоставляется соответствующими транспортными министерствами, концернами и предприятиями.

Сотрудники милиции имеют право на получение беспроцентных ссуд на индивидуальное и кооперативное жилищное строительство с рассрочкой на 20 лет и погашением 50% предоставленной ссуды за счет средств соответствующих бюджетов. Государственные органы представительной и исполнительной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления могут продавать на льготных условиях жилье сотрудникам милиции в собственность за 50% стоимости. За сотрудниками, прослужившими в милиции не менее 20 лет, после увольнения в запас или отставку сохраняется право на льготную покупку жилья и оплату жилых помещений. В случае гибели сотрудника милиции в связи с осуществлением служебной деятельности за семьей погибшего сохраняется право на получение жилой площади на тех же основаниях, которые имелись при постановке на учет; жилая площадь предоставляется не позднее одного года со дня гибели сотрудника милиции.

Сотрудникам криминальной милиции, а также других служб милиции, определяемых органами представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, квартирные телефоны устанавливаются в течение года со дня подачи заявления.

Места в детские дошкольные учреждения детям сотрудников милиции предоставляются органами местного самоуправления, соответствующими министерствами, комитетами, ведомствами, предприятиями, учреждениями и организациями в течение трех месяцев со дня подачи заявления.

Сотрудники милиции на всей территории России бесплатно пользуются всеми видами общественного транспорта городского, пригородного и местного сообщения (кроме такси), а также попутным транспортом - в сельской местности. Сотрудники милиции, несущие службу на транспорте, кроме того, имеют право бесплатного проезда в поездах, на речных и морских судах в пределах обслуживаемых участков. Сотрудникам милиции, использующим в служебных целях личный транспорт, выплачивается денежная компенсация в установленных размерах.

Сотрудник милиции, направленный в служебную командировку, пользуется правом на приобретение вне очереди проездных документов на все виды транспорта и размещение в гостинице по служебному командировочному удостоверению.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Перечислите принципы, которые положены в основу построения милиции, и раскройте их сущность.
2. Перечислите службы и подразделения, относящиеся к криминальной милиции и милиции общественной безопасности (местной милиции).
3. Какие факторы обуславливают структуру милиции?
4. Влияет ли источник финансирования милиции на правовое, материально-техническое и социально-бытовое обеспечение сотрудников милиции?

СОДЕРЖАНИЕ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

Глава 17. СОДЕРЖАНИЕ И ФОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

§1. Функции административной деятельности милиции

Содержание административной деятельности милиции составляет реализация ее функций, осуществляемых в установленных формах и соответствующими методами.

Административная деятельность милиции расчленяется на ряд функций, под которыми понимаются определенные направления этой деятельности. Каждая функция характеризуется обособленностью и однородностью, направленностью действия. Функции обусловлены в конечном счете объективными факторами, потребностями практики. Содержание каждой функции диктуется спецификой объекта административной деятельности. Вместе с тем количество и характер функций зависят и от субъективных факторов, т.е. от целей и задач, которые ставятся перед милицией государством. Наряду с этим содержание (структура) многих функций при любых условиях остается постоянной. В связи с этим функции административной деятельности милиции подразделяются на общие, специальные (основные) и обеспечивающие.

К общим функциям административной деятельности милиции относятся: прогнозирование и планирование; организация; регулирование; учет; контроль.

Функция прогнозирования и планирования. Прогнозирование - научное предвидение изменений в развитии каких-либо процессов на основе полученных данных и их анализа, а также достижений

науки. Прогнозирование в административной деятельности милиции состоит в определении направлений и целей развития тех или иных процессов, происходящих в сфере общественного порядка, общественной безопасности и иных сферах, являющихся объектом административной деятельности милиции, а также в выработке программы, с помощью которой должна быть достигнута цель.

Функция организации заключается в формировании управляющей и управляемой систем административной деятельности, в обеспечении упорядоченности этих систем посредством создания соответствующей структуры и регулирования происходящих в ней процессов. Организация означает образование, реорганизацию, упразднение служб, органов, подразделений, групп и других субъектов, осуществляющих административную деятельность, определение их обязанностей и прав, порядка взаимоотношений, подбор и расстановку кадров и др.

В тесной связи с организацией находится функция регулирования, которая призвана сохранять необходимую для эффективного осуществления субъектами административной деятельности их упорядоченность. Через регулирование осуществляются непосредственное руководство, направление деятельности служб, подразделений, поведение работников милиции, осуществляющих административную деятельность. Без регулирования немислимо целенаправленное осуществление этой деятельности в соответствии с заданной программой.

Функция учета заключается в обеспечении сбора, передачи, хранения и переработки данных, т.е. в количественном измерении, регистрации и группировке сведений о функционировании субъектов административной деятельности, о выполнении возложенных на них задач, о наличии и расходе ресурсов, о состоянии технических средств, а также о состоянии объекта, на который воздействует административная деятельность.

Учет составляет важную предпосылку контроля, суть которого как общей функции административной деятельности милиции состоит в установлении соответствия или несоответствия реального состояния объекта деятельности заданной программе. Контроль позволяет обнаружить, насколько сделанное соответствует выдвинутым целям и задачам.

Специальные (основные) функции административной деятельности милиции. Цели и задачи административной деятельности направлены на поддержание условий и порядка, благоприятных для реализации гражданами и другими субъектами права их прав,

свобод и выполнения обязанностей, разрешения многочисленных вопросов, возникающих в жизненных ситуациях и при правомерном поведении, и при совершении правонарушений. Содержание административной деятельности милиции, связанной с внешней по отношению к милиции сферой, составляют специальные (основные) функции административной деятельности. Такими функциями являются:

- обеспечение личной безопасности граждан и общественной безопасности, защита жизни, чести и достоинства личности, ее прав, свобод и законных интересов, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств;

- предупреждение преступлений и других правонарушений выявление причин и условий, способствующих совершению преступлений и других правонарушений, принятие мер к их устранению; осуществление индивидуальной профилактической работы с правонарушителями, участие в правовом воспитании граждан;

- охрана общественного порядка на улицах, площадях, в парках, на транспорте и иных общественных местах, в том числе при проведении общественно-политических, культурных, спортивных и иных мероприятий; в местностях и населенных пунктах, где объявлено чрезвычайное положение и введена особая форма управления;

- осуществление лицензионно-разрешительной деятельности, выдача лицензий на занятие частной детективной и охранной деятельностью;

- обеспечение контроля за соблюдением правил пребывания в России иностранных граждан и лиц без гражданства и правил транзитного проезда через территорию России, иммиграционных правил, правил регистрации документов, удостоверяющих личность, правил передвижения граждан и др.;

- обеспечение безопасности дорожного движения;

- охрана собственности по договорам;

- оказание социальной помощи населению: принятие мер к оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от правонарушений и несчастных случаев, находящимся в беспомощном состоянии; принятие неотложных мер по ликвидации последствий аварий, пожаров, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий, спасению людей и оказанию им помощи, охране имущества, оставшегося без присмотра; обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей,

ценностей и другого имущества, принятие мер к возврату их законным владельцам;

- осуществление контроля и надзора в пределах своей компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов компетентных органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

- осуществление производства по делам об административных правонарушениях;

- исполнение в пределах своей компетенции административных взысканий и др.

Обеспечивающие функции. К ним относятся: кадровое, финансовое, материально-техническое и иное обеспечение административной деятельности милиции.

Общие, специальные (основные) и обеспечивающие функции находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. В совокупности они составляют сферу (объем, содержание) административной деятельности милиции.

Для административной деятельности милиции характерно то, что она преимущественно связана с внешней по отношению к милиции сферой. Эта деятельность - наиболее обширное, емкое направление в работе милиции. В связи с этим большая часть работников милиции осуществляет административные функции. Субъектами административной деятельности являются специальные службы (охраны общественного порядка, дежурные части и др.), их подразделения, группы, сотрудники милиции (постовые, патрульные и др.).

Рассматриваемая деятельность милиции регулируется нормами административного права. В процессе осуществления этой деятельности ее субъекты вступают в административно-правовые отношения с гражданами, не подчиненными в служебном отношении милиции государственными органами, общественными организациями, предприятиями, учреждениями, государственными служащими, служащими (представителями) общественных организаций, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

§2. Формы административной деятельности милиции

Функции административной деятельности милиции реализуются в конкретных действиях субъектов, осуществляющих эту деятельность. Действия находят внешнее выражение в определен-

ных формах деятельности. Следовательно, под формой понимается объективированное выражение сущности действий субъектов. Поскольку посредством форм практически реализуются функции административной деятельности, то от использования тех или иных форм в определенной мере зависит эффективность деятельности. Формы призваны обеспечивать целесообразное выполнение административных функций.

Многообразие задач и функций административной деятельности милиции обуславливает существование различных форм этой деятельности, предусмотренных правовыми нормами. Формы закреплены в законодательстве, которое определяет правовой статус милиции, в положениях, уставах, инструкциях и других актах, регламентирующих административную деятельность и ее субъектов. При этом для осуществления функций административной деятельности ее субъекты должны использовать только те формы, которые предусмотрены соответствующими правовыми актами. Несоблюдение обязательной формы влечет недействительность или оспоримость действий субъектов.

Вместе с тем творческий характер административной деятельности милиции невозможен без предоставления субъекту этой деятельности самостоятельности в выборе тех или иных установленных законодательством форм. Выбор соответствующих форм производится с учетом конкретной жизненной ситуации, требований эффективности и целесообразности.

Вид конкретной формы определяется характером действий субъектов административной деятельности по осуществлению возложенных на них функций. В одних случаях такие действия влекут за собой юридические последствия, в других - нет (например, правовая пропаганда, обучение членов общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка, и т.п.). В соответствии с этим формы административной деятельности подразделяются на правовые и неправовые.

Правовые формы характеризуются тем, что в них наиболее отчетливо проявляется государственно-властный, управленческо-исполнительный, подзаконный характер полномочий субъектов административной деятельности. Правовые формы рассматриваемой деятельности отличаются от других направлений деятельности милиции (оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной) тем, что посредством этих форм практически организуется и реализуется выполнение задач и функций милиции административно-правовыми средствами.

Правовые формы административной деятельности милиции классифицируются по содержанию, целенаправленности, способу выражения.

По содержанию правовые формы административной деятельности органов внутренних дел в целом принято подразделять на нормотворческую и правоприменительную. Однако субъекты административной деятельности милиции практически не используют нормотворческую форму, поскольку осуществление нормотворчества относится к компетенции органов внутренних дел. Правоприменение - основная правовая форма административной деятельности милиции.

Правоприменительная административная деятельность милиции заключается в действиях субъектов по подведению конкретного, имеющего юридическое значение факта под соответствующую норму права с целью принятия индивидуального акта, т.е. разрешения на основе нормы административного права конкретных вопросов и жизненных ситуаций.

Правоприменительная деятельность включает: установление субъектом применения нормы фактических обстоятельств дела; выбор, отыскание соответствующей нормы права, которую надлежит применить к данной ситуации (проверка подлинности юридической силы нормы, выявление пределов ее действия во времени и пространстве); уяснение смысла и содержания нормы, т.е. ее толкование; принятие по делу решения, индивидуального акта; исполнение акта применения нормы права.

В зависимости от характера разрешаемых дел и вопросов, свойств правовых норм правоприменение подразделяется на две формы: регулятивную и правоохранительную.

Регулятивная форма используется в административной деятельности для разрешения конкретных дел организационного, управленческо-распорядительного характера (например, назначение на должность, дача поручений работнику милиции и т.д.), для реализации прав и законных интересов граждан, государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений и иных субъектов права (например, выдача гражданину лицензии на приобретение охотничьего ружья, лицензии на занятие частной детективной или охранной деятельностью, регистрация автотранспортных средств, выдача предприятиям, учреждениям и организациям разрешений на приобретение и хранение предметов, подпадающих под разрешительную систему, и др.).

Посредством правоохранительной формы осуществляется охрана урегулированных юридическими нормами общественных отношений в сфере административной деятельности милиции, обеспечивается их неприкосновенность. Осуществляется охрана личности, ее прав и свобод, защита законных интересов граждан, государственных органов, общественных организаций, предприятий, учреждений. Применяются меры государственного принуждения к лицам, не выполняющим административно-правовые и иные юридические обязанности.

По целенаправленности (целям использования) правоприменительные (регулятивная и правоохранительная) формы административной деятельности милиции подразделяются на внутренние и внешние. Внутренние формы используются для осуществления внутриорганизационной деятельности: решения штатных вопросов, ведения делопроизводства, непосредственного руководства и управления службами, подразделениями и другими субъектами административной деятельности, а также для решения вопросов материально-технического и иного обеспечения административной деятельности. Правоприменительные формы внешней деятельности используются в целях обеспечения выполнения возложенных на субъектов административной деятельности задач и функций, составляющих содержание этой деятельности.

По способу выражения правоприменительные формы административной деятельности (регулятивная и правоприменительная, внутренняя и внешняя) подразделяются на словесные (письменные и устные) и конклюдентную. Выбор и использование той или иной формы административной деятельности определяется ее юридическими свойствами.

Наиболее распространенная форма выражения результата административной правоприменительной деятельности милиции - индивидуальный письменный акт-документ. Он используется при решении вопросов (дел), требующих фиксации правоприменения, точности, определенности и т.п.

Вместе с тем весьма широко в административной деятельности милиции используется устная словесная форма: устные приказы, указания, распоряжения, команды. Эта форма наиболее часто применяется при решении вопросов повседневного оперативного характера.

Правоприменение выражается также при помощи определенных жестов, условных сигналов, движений, знаков и других конклюдентных действий, явно выражающих решение субъекта адми-

нистративной деятельности. Таковы, например, жесты работника государственной автомобильной инспекции, регулирующего движение транспорта и пешеходов, сигналы-свистки, подаваемые милиционером патрульно-постовой службы, и т.п.

К неправовым формам административной деятельности милиции относятся формы выражения организационных и материально-технических действий. Неправовые формы, как и правовые, связаны с компетенцией субъектов административной деятельности, они также должны соответствовать целям и задачам этой деятельности.

Организационные действия могут выражаться в изучении, обобщении и распространении положительного опыта, в обучении исполнителей, их инструктировании, оказании им практической помощи на местах, разработке научно обоснованных рекомендаций и предложений по внедрению достижений науки и техники, в распространении положительного опыта работы и др.

Организационные мероприятия на связаны непосредственно с возникновением, изменением и прекращением конкретных административно-правовых отношений. Они осуществляются в процессе текущей административной деятельности.

Материально-технические действия имеют вспомогательное значение. Однако с их помощью материально обеспечивается осуществление всех форм административной деятельности. К материально-техническим действиям, например, относятся: подготовка справок, отчетов, ведение делопроизводства, оформление документов, регистрация фактов, размножение материалов и документов и др. Материально-технические действия и формы их выражения призваны обеспечить четкую работу субъектов административной деятельности. Они облегчают процесс деятельности, повышают ее производительность и культуру.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что составляет содержание административной деятельности милиции?
2. Перечислите виды специальных (основных) функций административной деятельности милиции.
3. Что следует понимать под формой административной деятельности милиции?
4. Покажите взаимосвязь содержания и формы административной деятельности милиции.

Глава 18. МЕТОДЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ

§1. Понятие методов административной деятельности милиции и их виды

Понятие методов. Административная деятельность милиции осуществляется посредством целенаправленного воздействия субъекта деятельности на объект деятельности, на волю людей, под которой понимается регулирующий фактор сознания, выражающийся в способности человека совершать целенаправленные действия.

Воздействие субъекта административной деятельности на волю объекта осуществляется различными приемами, средствами, способами, которые именуется методами административной деятельности. Следовательно, метод - это способ практического осуществления целей, задач и функций административной деятельности милиции. Содержание метода дает ответ на вопрос о том, каким способом наиболее рационально можно достичь целей административной деятельности.

Методы находятся в диалектическом единстве с целями административной деятельности. Цель обуславливает специфику использования методов, выбор методов в известной степени определяет реальность достижения поставленных целей. Но, с другой стороны, методы показывают, каким образом достигаются цели деятельности. Цели определяют качественную сторону административной деятельности. Совершенствование методов означает улучшение деятельности.

Из содержания характеристики метода административной деятельности следует, что методам присущи следующие черты: методы выражают связь субъекта административной деятельности с объектом этой деятельности; методы - это средства, способы осуществления управляющего воздействия субъекта на объект управления, они являются способами упорядочения, организации, происходящих в сфере административной деятельности милиции процессов, приемами, посредством которых достигаются цели деятельности; методы составляют наиболее активный элемент в

административной деятельности милиции; методы носят альтернативный характер.

Независимо от содержания и направленности методам административной деятельности присущи: объективированная организационная форма, под которой понимается вид воздействия, т.е. управленческо-распорядительное предписание (приказ, требование, разрешение и т.п.); характер воздействия (непосредственное воздействие, косвенное воздействие посредством создания стимулирующих или ограничивающих условий); способ воздействия (единоличный, коллегиальный, коллективный); временная характеристика (краткосрочные и долгосрочные); наличие тактического и стратегического характера.

Методы в административной деятельности милиции, так же как и в других направлениях ее деятельности (оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной), призваны обеспечить высокую эффективность деятельности работников милиции, их слаженную работу, способствовать развитию творческой инициативы каждого сотрудника.

Виды методов. Административная деятельность милиции осуществляется посредством различных методов. Наличие множества методов обусловлено сложностью процессов административной деятельности. Методы дополняют друг друга, так как каждый из них характеризуется способом реализации общих целей административной деятельности. Правильное понимание единства и взаимной связи методов административной деятельности, их классификация важны для познания их сущности и условий более эффективного их применения. Основными методами административной деятельности милиции являются убеждение и принуждение, ибо в реализации любой функции этой деятельности имеется вариантность соотношения убеждения и принуждения. При этом на первом месте выступает убеждение, а затем - принуждение. Такое соотношение методов вытекает из общественной природы нашего государства, из соответствия его целей и задач интересам человека и гражданина, из огромной воспитательной роли убеждения.

Вместе с тем в административной деятельности милиции убеждение и принуждение выражаются в разнообразных вариантах, что дает основание для выделения более конкретных видов методов этой деятельности. Так, по характеру управляющего воздействия выделяют организационные методы (координация, согласование, инструктирование и др.), психологические методы

(психологическое побуждение, мотивация, авторитет и др.), административные и экономические методы. Все методы должны соответствовать действующему законодательству по содержанию, целенаправленности и организационной форме.

В рассматриваемой деятельности милиции наиболее важное значение имеют административные методы. Они характеризуются подчинением воли управляемого воле управляющего, т.е. «властью-подчинением», в них наиболее ярко выражается управленческо-распорядительная природа административной деятельности милиции. Использование административных методов позволяет субъекту этой деятельности прямо воздействовать на объект деятельности, добиваться необходимого подчинения. Однако это не исключает при использовании административных методов воздействия на управляемых учета их интересов. По способу воздействия административные методы подразделяются: на обязывающие к совершению определенных действий; уполномочивающие совершать определенные действия; поощряющие совершение социально полезных действий; запрещающие совершение тех или иных действий.

Административные методы, обладающие волевым, обязывающим характером, нельзя отождествлять с волюнтаризмом, произволом, администрированием, которые в сущности являются антиподами административных методов.

Выбор и использование методов административной деятельности милиции. Избрание конкретных методов административной деятельности и их практическое применение обуславливаются рядом факторов субъективного и объективного характера.

Большое значение в использовании методов имеет субъективный фактор. Так, авторитарный подход к избранию и применению методов недостаточно квалифицированным работником милиции может привести к отрицательным последствиям, к искажению целей административной деятельности. Ввиду этого важно, чтобы субъект деятельности обладал высоким уровнем квалификации, чувством ответственности за избрание того или иного метода воздействия.

Методы используются в реальном процессе административной деятельности. В связи с этим должны учитываться актуальные задачи, стоящие перед административной деятельностью, особенности и состояние субъекта и объекта деятельности, характер и специфика конкретной жизненной ситуации, возможности эффективного использования имеющегося арсенала методов, внут-

ренные и внешние условия, в которых осуществляется административная деятельность, и другие объективные факторы, не зависящие от воли субъекта административной деятельности. Субъект должен учитывать объективные факторы и условия, а также принимать во внимание факт существования внутренней и внешней административной деятельности и ее видов (направлений).

При выборе и использовании методов важно определить наиболее эффективные из них или оптимальную комбинацию методов для разрешения дела (вопроса), умело применить избранные методы в процессе административной деятельности. Искусство избрания и применения методов требует внимательного наблюдения за состоянием сферы административной деятельности милиции. Применение методов без учета имеющихся объективных условий и происходящих изменений в деятельности ведет к снижению их действенности. И, наоборот, использование методов окажется эффективным, если их применение осуществляется с учетом развития процессов, происходящих в сфере административной деятельности, накопленного опыта.

§2. Убеждение в административной деятельности милиции

Убеждение как метод означает моральное, психологическое, материальное воздействие субъекта административной деятельности милиции на объект, на его волю, поведение людей, которое порождает, укрепляет и развивает сознательность, соответствующую целям и задачам деятельности, побуждает к осознанному исполнению требований субъекта, осуществляющего административную деятельность. Это такое воздействие, которое изменяет неправильные взгляды, поведение, формирует новые, соответствующие правовым и моральным требованиям общества свойства личности.

В целях эффективного выполнения задач и функций административной деятельности, выполнения предписаний правовых норм и правоприменительных актов прежде всего используются меры убеждения - воспитание, показ лучших примеров, поощрение за добросовестный труд и образцовое выполнение общественного долга. Средства убеждения, следовательно, являются побудительными (стимулирующими) факторами обеспечения должного поведения. Они направлены на то, чтобы граждане сознательно и

добровольно исполняли правовые нормы и законные предписания субъектов административной деятельности.

Метод убеждения в своей основе является средством воспитания. Это делает его всеобъемлющим. Широкое использование убеждения в сфере административной деятельности милиции стимулирует такое поведение граждан и иных участников административно-правовых отношений, которое в наибольшей степени отвечает задачам, решаемым в процессе этой деятельности.

Убеждение является средством предупреждения преступлений и иных правонарушений. Оно служит воспитанию у граждан внутренней потребности и стойкой привычки правомерного поведения, предупреждению антиобщественных поступков. Основными видами (мерами) убеждения, применяемого в административной деятельности милиции, являются: нравственное и правовое воспитание; гласность в административной деятельности милиции; организационно-массовая работа; поощрение.

Нравственное и правовое воспитание. Соблюдение норм, регулирующих отношения в сфере административной деятельности, осуществляется добровольно и добросовестно благодаря высокой сознательности и дисциплинированности участников общественных отношений в указанной сфере, пониманию ими своих прав, обязанностей и долга. Для формирования перечисленных качеств используются различные средства: разъяснение политики государства; воспитательная работа среди населения и индивидуальная работа с гражданами, склонными к совершению правонарушений; агитационно-пропагандистская деятельность; критика антиобщественных поступков и создание вокруг лиц, их совершивших, обстановки всеобщего осуждения; повышение политической и правовой культуры и умение работника милиции вести диалог с гражданами, группами и коллективами.

Большая роль в системе мер убеждения принадлежит правовой пропаганде, проводимой субъектами административной деятельности милиции среди населения. Она способствует пониманию гражданами требований правовых норм и добровольному их исполнению и соблюдению, предупреждению правонарушений. К наиболее распространенным формам правового воспитания населения относятся: выступления сотрудников милиции с докладами и лекциями на правовые темы перед населением и в трудовых коллективах, по телевидению и радио; организация «вопросов и ответов», «круглых столов» с обсуждением правовых проблем и

практики применения законодательства; публикация юридической литературы и др.

Немаловажное значение в системе мер убеждения имеет *гласность*. Практика охраны общественного порядка свидетельствует, что в условиях честного диалога милиции с населением, в разумном взаимодействии со средствами массовой информации не остается места различного рода слухам, провокационным версиям. Требование максимальной информированности населения, общест-венности о состоянии правопорядка в стране, в конкретных населенных пунктах, трудовых коллективах в условиях развертывания демократии и построения правового государства имеет актуальное значение и для административной деятельности милиции.

Наиболее распространенными формами и способами осуществления гласности являются: регулярные встречи (брифинги, пресс-конференции) руководителей и других работников милиции с представителями средств массовой информации, творческих союзов и организаций для информирования об оперативной обстановке, положительных результатах работы и имеющихся проблемах укрепления правопорядка; выступления руководителей и иных сотрудников милиции в центральной и местной печати, по телевидению, радио по вопросам борьбы с преступностью и иными правонарушениями; опубликование в открытой печати статистики и иных материалов о состоянии преступности и иных правонарушениях и результатах борьбы с ними; отчеты работников административных служб милиции перед трудовыми коллективами, общественностью, населением о состоянии общественного порядка в городе, районе, о профилактике правонарушений на конкретном предприятии, мерах, применяемых милицией по реализации критических замечаний, поступающих в адрес милиции; обеспечение работы милиции по каналам «прямой» телефонной связи с гражданами; отчеты сотрудников милиции в трудовых коллективах.

Гласность воспитывает у граждан чувство сопричастности к делу охраны общественного порядка, укрепления правопорядка. С другой стороны, гласность повышает ответственность работников милиции за порученное дело, способствует искоренению нарушений законности в работе милиции и в конечном счете - укреплению ее авторитета.

Организационно-массовая работа. Сущность этого вида убеждения состоит: в оказании субъектами административной деятель-

ности милиции организационной, методической и иной помощи общественным формированиям, участвующим в охране правопорядка; в координации их деятельности; в обобщении практики и опыта работы коллективов, органов, отдельных работников, проведении занятий по обмену опытом; в подготовке и распространении информационных обзоров, рекомендаций, обучении и т.п.

Поощрение (моральное и материальное стимулирование). Поощрение - это публичное признание заслуг, награждение, оказание общественного почета и т.п. лицу в связи с достигнутыми им успехами в работе или в выполнении общественного долга. Меры поощрения могут быть морального, материального и морально-материального характера. В систему мер поощрения, в частности, входит высшая степень отличия - звание Герой Российской Федерации, ордена и медали, например, медаль «За отличие в охране общественного порядка». Этой медалью награждаются сотрудники органов внутренних дел, военнослужащие внутренних войск, другие военнослужащие за смелость и отвагу, проявленные в охране общественного порядка и борьбе с правонарушениями, за высокие показатели в служебной деятельности и другие заслуги в период прохождения службы, а также иные граждане - за содействие органам внутренних дел в их работе по охране общественного порядка¹.

В систему мер поощрения входят также почетные звания, например, «Заслуженный юрист Российской Федерации» и др.

За успехи в работе сотрудники административных служб милиции могут быть поощрены мерами, предусмотренными Положением о службе в органах внутренних дел. Граждане, отличившиеся в деле охраны общественного порядка и в борьбе с преступностью, поощряются органами внутренних дел, по месту их работы, а также общественными организациями.

Меры общественного воздействия. Убеждение тесно связано с применением к правонарушителям мер морального, общественного воздействия, порицания, осуждения со стороны трудовых коллективов, общественных организаций, органов общественной самодеятельности. Например, гражданин, совершивший административное правонарушение, может быть освобожден от административной ответственности с передачей материалов на рассмотрение товарищеского суда, общественной организации или трудо-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 2, ст.269.

вого коллектива, если с учетом характера совершенного правонарушения и личности нарушителя к нему целесообразно применить меры общественного воздействия.

Меры общественного воздействия - это товарищеское влияние трудового коллектива, общественной организации. Эти меры по своей природе носят воспитательный характер. Они воздействуют посредством убеждения, разъяснения, положительного примера, критики и осуждения антиобщественных поступков в печати, по радио, телевидению, на собраниях трудовых коллективов и т.п. В необходимых случаях к правонарушителям могут быть применены меры общественного принуждения. Такими мерами являются взыскания, налагаемые общественными организациями на своих членов за совершенные антиобщественные и иные аморальные поступки. В качестве мер общественного принуждения к правонарушителям могут применяться штрафы, налагаемые, например, товарищескими судами.

Вместе с тем общественные организации награждают граждан, активно участвующих в охране общественного порядка. Почетными грамотами, Почетными знаками и другими мерами поощрения.

§3. Принуждение в административной деятельности милиции

Являясь основным методом административной деятельности милиции, убеждение не всегда оказывается достаточно эффективной мерой воздействия на поведение лиц, совершающих противоправные действия. В связи с этим государство, охраняя неприкосновенность личности, ее права, свободы, законные интересы граждан, органов, предприятий, учреждений и организаций, уполномочивает сотрудников милиции применять принуждение к тем, кто не поддается влиянию мер убеждения и общественного воздействия. Принуждение применяется на базе убеждения, средства воздействия которого уже исчерпаны.

Принуждение носит административно-правовой характер и применяется в установленном порядке в соответствии с требованиями закона.

Принуждение как метод административной деятельности милиции состоит в психическом, материальном или физическом воздействии на сознание и поведение личности. Обеспечивая общественный порядок, а также осуществляя иные функции в сфере

административной деятельности, работники милиции уполномочены предъявлять к личности требования, связанные с обеспечением правопорядка, исполнение которых гарантируется, а при необходимости и обеспечивается применением принуждения.

Психическое принуждение воздействует на волю, эмоции, разум, т.е. на психику личности, формирует ее волю, склоняет к требуемому общественному поведению путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих повлечь невыгодные последствия для личности. К психическому принуждению относятся, например, официальное предостережение уполномоченным работником милиции гражданина, нарушающего общественный порядок, о недопустимости антиобщественного поведения; официальное требование работника милиции о прекращении правонарушения, совершаемого гражданином или должностным лицом.

Материальное принуждение воздействует на поведение личности через принадлежащие ей денежные средства и имущество. Оно выражается в определенных ограничениях владения и пользования имуществом, в лишении некоторых материальных благ, имеющихся в распоряжении их владельца, во взыскании с правонарушителя денежных сумм - штрафа и др.

К физическому принуждению относятся такие меры, которые непосредственно воздействуют на личность, ограничивая ее свободу действий, пресекая противоправное поведение. Посредством этих мер вопреки воле личности уполномоченный работник милиции совершает действия, направленные на достижение целей административной деятельности. Так, например, производя задержание лица, совершившего административное правонарушение, сотрудник милиции лишает его в течение установленного законом срока свободы передвижения посредством применения к правонарушителю физической силы, наручников и других специальных средств. Этим сотрудником милиции пресекаются противоправные действия нарушителя и т.п.

Меры административного принуждения могут применяться как к правонарушителям, так и к лицам, не совершившим правонарушений (в целях предупреждения правонарушений, наступления общественно опасных последствий при стихийных бедствиях, эпидемиях, эпизоотиях).

Принуждение, применяемое в административной деятельности милиции, не имеет цели причинить личности физические

страдания или унижить ее достоинство. Вместе с тем оно не лишено устрашающего и карательного свойств.

Основания применения принуждения. Принуждение является административно-правовым средством защиты общественных отношений, складывающихся в сфере административной деятельности милиции, от противоправных посягательств, а также средством предупреждения и предотвращения наступления обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан.

Охраняя общественный порядок, общественную безопасность и реализуя другие административные функции, работники милиции могут в соответствии с законом принуждать лиц, злостно нарушающих установленные нормы права, правила поведения, к их соблюдению, принудительно подчинять установленному правопорядку, самостоятельно и немедленно принимать меры к недопущению и пресечению правонарушений, созданию условий, обеспечивающих возможность привлечения виновных к ответственности. В противном случае промедление может привести к угрозе личной и имущественной безопасности граждан, к нанесению ущерба общественному порядку, интересам государства, предприятий, учреждений и организаций. Скажем, совершающееся мелкое хулиганство или иное действие, нарушающее общественный порядок, сотрудник милиции обязан немедленно пресечь не только мерами убеждения, но и принуждения. Обнаружив автомашину с неисправными тормозами на линии или хранение огнестрельного оружия в помещении, не отвечающем соответствующим требованиям, сотрудник милиции немедленно принимает меры для устранения нарушений, не ожидая согласия заинтересованных лиц или разрешения какого-либо органа.

Исходя из целей применения, способов обеспечения правопорядка и общественной безопасности, специфики возникающих при этом правоотношений и особенностей применяемых мер административного принуждения, последние подразделяются на четыре группы: меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры); меры административного пресечения; меры административно-процессуального обеспечения; административные взыскания.

Данная классификация в некоторой степени относительна. Например, отдельные меры пресечения могут быть отнесены и к мерам административно-процессуального обеспечения.

§4. Меры административного предупреждения, применяемые милицией

Понятие и сущность мер административного предупреждения, применяемых милицией. Меры административного предупреждения (административно-предупредительные меры), являясь одним из видов административного принуждения, применяются работниками милиции в целях предупреждения правонарушений и обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан. Они выступают в качестве ограничений административно-правового характера, административно-принудительных действий в отношении того или иного гражданина, должностного лица.

Основанием применения мер административного предупреждения могут быть реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, антиобщественное, противоправное действие, возникновение обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан.

Следовательно, под мерами административного предупреждения понимаются применяемые работниками милиции способы и средства, направленные на предупреждение правонарушений и недопущение их отрицательных, вредных последствий, а также на предотвращение наступления обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности граждан.

Классификация мер административного предупреждения. Рассматриваемые меры весьма многообразны. Они могут быть классифицированы по различным критериям (по сходным признакам, по разным основаниям и целям применения). Практическое значение имеет классификация мер по целям применения. В результате классификации по этому критерию выделяются две группы мер административного предупреждения.

К одной из групп относятся меры, которые применяются в целях предотвращения случаев наступления угрозы общественной и личной безопасности граждан, предотвращения наступления возможных нежелательных или вредных последствий. В состав этой группы, в частности, входят: закрытие определенных участков дороги или улицы для движения транспорта и пешеходов при возникновении угрозы безопасности движения при авариях, обвалах, обрывах линий электропередач; технический надзор за автоматотранспортными средствами и запрещение ввода в эксплуатацию автоматотранспортных и иных транспортных средств, если конструкция или техническое состояние их не отвечает предъяв-

ляемым требованиям; досмотр ручной клади, багажа и личный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов и др.

Характерным для указанных мер административного предупреждения является то, что они могут применяться при отсутствии факта противоправных действий. Дело в том, что угроза общественной и личной безопасности граждан, их законным интересам может возникнуть не только в связи с правонарушением, но и вследствие стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотий, действий психически больных лиц и т.п. В таких случаях государство вынуждено прибегать к применению принудительных мер к лицам, которые не являются правонарушителями. Эти меры лишены характера административной кары. Так, например, чтобы предотвратить незаконный провоз на воздушном транспорте взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся, радиоактивных веществ, оружия, боеприпасов и других опасных грузов и предметов, милиция наряду с должностными лицами гражданской авиации, пограничных войск и таможенных учреждений производит досмотр ручной клади, багажа и личный предполетный досмотр пассажиров гражданских воздушных судов¹. Досмотр - не кара, а мера административного предупреждения, направленная на обеспечение безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей судов. Досмотр может производиться в аэропорту (городском аэровокзале) либо на воздушном судне после регистрации предъявленных для полета билетов соответствующему воздушно-транспортному предприятию и лишь после предложения пассажиру предъявить возможно имеющиеся у него вещи и предметы, провоз которых запрещен. На воздушном судне, находящемся в полете, досмотр может производиться по решению командира судна лицами, входящими в состав экипажа.

Пассажиры, уклоняющиеся от личного досмотра или от предъявления к досмотру ручной клади и багажа, не допускаются к перевозке. На воздушном судне, находящемся в полете, досмотр может быть произведен принудительно. Факт обнаружения в результате досмотра вещей и предметов, запрещенных к перевозке

¹ См.: ст. 84-85 Воздушного кодекса Российской Федерации. - Собрание законодательства Российской Федерации. 1997, № 12, ст. 1383; Правила производства досмотра ручной клади, багажа и личного досмотра пассажиров гражданских воздушных судов в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей этих судов. - СП СССР, 1978, №14, ст.93; 1980, № 9, ст.63.

на гражданских воздушных судах, а также досмотр багажа в отсутствии пассажира, связанный с необходимостью его вскрытия, оформляется актом. Досмотр багажа в последнем случае производится в присутствии понятых. Сотрудники милиции и другие должностные лица, производящие досмотр, обязаны принять меры, обеспечивающие отправку пассажира тем рейсом, на который у него имеется билет, или очередным рейсом, если при досмотре пассажира или его ручной клади и багажа опасные предметы и грузы не были обнаружены.

Закрытие определенных участков дороги или улицы для движения транспорта и пешеходов или прекращение (ограничение) движения производится в связи с авариями, ремонтом дорог, работами по прокладке водопровода, газовой сети, электрических и телефонных кабелей и т.п. При проведении демонстраций, шествий, митингов, спортивных соревнований и др. сотрудники милиции запрещают гражданам, не участвующим в мероприятии, проход (проезд) далее установленных границ, временно прекращают или ограничивают движение транспорта и пешеходов. В связи с тем что введение тех или иных ограничений затрудняет свободу передвижения и создает определенные трудности и неудобства, работники милиции обязаны предусмотреть возможность пропуска граждан, проживающих или работающих в районе (зоне) проведения массового мероприятия. Прекращение или ограничение движения отменяется сразу же по миновании в нем надобности.

Весьма важное предупредительное значение имеет рассматриваемая мера при стихийных бедствиях (пожарах, наводнениях, землетрясениях и т.п.). В этих случаях прекращение (ограничение) движения - действенное средство обеспечения личной и имущественной безопасности граждан. Например, получив сообщение о пожаре, сотрудники милиции, спасая людей и имущество, выявляя причины загорания, при необходимости выставляют оцепление, прекращают или ограничивают на прилегающих улицах (участках) движение транспорта и пешеходов, не допускают в район пожара посторонних лиц.

Технический надзор за автотранспортными и иными транспортными средствами заключается в плановом и внеплановом осмотре транспортных средств с целью недопущения к эксплуатации технически не исправного транспорта. Технический осмотр может производиться как по месту нахождения ГИБДД, так и в соответствующем автопарке, автохозяйстве и других транспортных организациях. Выявленные в результате технического осмотра

автотранспортные средства и иные транспортные средства, конструкция или техническое состояние которых не отвечает предъявляемым требованиям, не допускаются к эксплуатации.

Кроме непосредственного применения мер административного предупреждения милиция содействует проведению мероприятий административно-предупредительного характера, осуществляемых иными государственными органами. Так, милиция оказывает содействие компетентным органам в осуществлении карантина, реквизиции, в недопущении посторонних лиц в район стихийного бедствия, эпидемии, на территорию, зараженную радиоактивными веществами, и др.

К другой группе мер административного предупреждения относятся меры, которые применяются к лицам, характеризующимся антиобщественным поведением, в целях предупреждения, недопущения совершения ими новых правонарушений. Этим мерам присуща четко выраженная профилактическая направленность. К ним, в частности, относится административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Надзор устанавливается для наблюдения за поведением лиц, освобожденных из мест лишения свободы, с целью предупреждения с их стороны преступлений и оказания на них необходимого воспитательного воздействия. Являясь мерой административного предупреждения, надзор не имеет целью унижение человеческого достоинства и компрометацию поднадзорного по месту его работы и жительства.

§5. Меры административного пресечения, применяемые милицией

Меры административного пресечения представляют собой оперативные действия органа или должностного лица по прекращению правонарушения. Их применение связано с непосредственным вмешательством в действия нарушителя с целью их прекращения и недопущения вредных последствий. Посредством психологического или физического воздействия, связанного с личным, организационным или имущественным ограничением, правонарушитель лишается фактической возможности продолжить неправомерные действия, побуждается к исполнению определенных обязанностей.

Меры административного пресечения наиболее часто применяются органами внутренних дел в связи с совершением административных проступков. В ряде случаев они являются действен-

ным, а иногда - и единственно возможным средством пресечения преступлений (например, применение оружия).

Эти меры применяются не только для пресечения правонарушений, но и для прекращения общественно опасных действий душевнобольных и малолетних лиц.

Среди мер административного пресечения, применяемых милицией, принято выделять меры общего и специального назначения. К числу мер общего назначения относятся: помещение лиц, находящихся в состоянии сильного опьянения, в центры оказания специальной помощи; отстранение лиц от управления транспортными средствами; запрещение эксплуатации транспортных средств; приостановление работы объектов разрешительной системы.

Помещению в центры оказания специальной помощи подлежат лица, находящиеся на улицах и в других общественных местах в средней или тяжелой степени опьянения. Применение этой меры направлено на пресечение правонарушения (нахождение в общественном месте в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность) и осуществляется для оказания необходимой медицинской помощи лицу, пребывающему в состоянии сильного опьянения. Лицо, помещенное в указанный центр, находится там до вытрезвления, но не более 24 часов.

Отстранение лиц от управления транспортными средствами может производиться работниками милиции в случаях управления транспортным средством лицом, находящимся в нетрезвом состоянии или не имеющим права на управление данным видом транспорта, а также грубо нарушающим правила дорожного движения.

Отстранение от управления транспортным средством лица, находящегося в нетрезвом состоянии, производится работником милиции при обнаружении у лица любых признаков алкогольного или наркотического опьянения (запах алкоголя, возбужденное или угнетенное состояние лица, специфические особенности управления транспортным средством и т.п.). При наличии достаточных оснований полагать, что лицо находится в состоянии опьянения, оно отстраняется от дальнейшего управления транспортным средством и по общему правилу подвергается освидетельствованию на состояние опьянения.

Отстранению от управления транспортными средствами подлежат лица, не обладающие водительскими правами, не имеющие при себе водительских удостоверений, имеющие водительские

удостоверения на право управления иным видом транспортного средства, лишены права управления транспортными средствами, и лица, не получившие в установленном порядке удостоверение на право управления транспортными средствами.

Отстранение от управления транспортными средствами лиц, грубо нарушающих правила дорожного движения, производится в тех случаях, когда характер нарушений свидетельствует об отсутствии у водителей знаний и практических навыков, необходимых для безопасности управления транспортными средствами, а также в случаях, когда эти нарушения допущены в связи с болезненным состоянием водителей, препятствующим дальнейшему безопасному управлению транспортным средством.

Запрещение эксплуатации транспортных средств, техническое состояние которых угрожает безопасности дорожного движения, производится работниками милиции для пресечения административного правонарушения и предотвращения возможных опасных последствий управления технически неисправными транспортными средствами.

Применение этой меры оформляется составлением специального акта технического осмотра транспортного средства и протокола об административном правонарушении, предусмотренном ст. 114 КоАП РСФСР. О запрещении эксплуатации транспортного средства работником милиции может быть произведена запись в путевом листе.

Запрещение эксплуатации транспортного средства сопровождается снятием номерных знаков, возвращением транспортного средства в автохозяйство для устранения неисправностей или его задержанием на месте обнаружения дефектов до их ликвидации.

Приостановление работы объектов лицензионно-разрешительной системы производится в целях пресечения нарушений порядка открытия и функционирования стрелковых тиров, оружейных магазинов, оружейно-ремонтных, пиротехнических баз и складов хранения оружия, боеприпасов, взрывчатых, сильнодействующих ядовитых и радиоактивных веществ. Несоблюдение установленного государством порядка их открытия и функционирования (правил лицензионно-разрешительной системы) может привести к хищению, утрате и использованию в преступных целях предметов и веществ, подпадающих под лицензионно-разрешительную систему, создать угрозу общественной безопасности.

Осуществляя надзор за соблюдением правил лицензионно-разрешительной системы, при выявлении их нарушений милиция

вправе закрывать указанные предприятия или их отдельные участки, запрещать приобретение, хранение, перевозку названных предметов до устранения имеющихся нарушений.

Применение рассматриваемой меры оформляется специальным актом и сопровождается опечатыванием помещений закрываемых объектов, а при необходимости и изъятием соответствующих предметов разрешительной системы (оружия, боеприпасов и др.).

Меры административного пресечения специального назначения являются средствами физического воздействия на правонарушителей, применяемыми в случаях, когда иными мерами прекратить общественно опасное поведение невозможно.

Применение значительной их части является использованием института необходимой обороны, в соответствии с которым действия работников милиции по пресечению правонарушений и задержанию правонарушителей признаются правомерными, общественно полезными и поэтому не влекут юридической ответственности, даже если этими действиями правонарушителю вынужденно был причинен вред.

Сотрудники милиции имеют право применять физическую силу, специальные средства (наручники, резиновые палки, слезоточивый газ, светозвуковые устройства отвлекающего воздействия, устройства для вскрытия помещений, для принудительной остановки транспорта, водометы, резиновые пули, бронемшины и иные транспортные средства, служебных собак и лошадей и др.), полный перечень которых устанавливается Правительством России, а также огнестрельное оружие.

Случаи и порядок применения мер пресечения регламентируются законом «О милиции», постановлениями Правительства России и иными нормативными актами.

Применению специальных средств, за исключением необходимости отражения внезапного нападения, а равно задержания лиц, подозреваемых в совершении умышленных преступлений, освобождения заложников, должны предшествовать предупреждение о намерении применить такие средства и, если позволяют обстоятельства, предоставление достаточного времени для прекращения правонарушения.

Вид специального средства и интенсивность его применения определяются с учетом складывающейся обстановки, характера правонарушения и личности правонарушителя. При применении специальных средств пресечения должна сводиться к минимуму возможность причинения вреда здоровью граждан. Запрещается

применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев совершения ими нападения, угрожающего жизни, группового нападения либо оказания вооруженного сопротивления.

Сотрудники милиции имеют право применять огнестрельное оружие (стрелять на поражение) в следующих случаях:

1) для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья;

2) для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь или здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием;

3) для освобождения заложников;

4) для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, а также лица, оказывающего вооруженное сопротивление;

5) для отражения группового или вооруженного нападения на жилища граждан, помещения государственных органов, общественных объединений, предприятий, учреждений и организаций;

6) для пресечения побега из-под стражи: лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления; лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу; лиц, осужденных к лишению свободы; а также для пресечения попыток насильственного освобождения этих лиц.

Применению оружия должно предшествовать предупреждение о намерении его применить. Без предупреждения оружие может применяться при внезапном или вооруженном нападении, нападении с использованием боевой техники, транспортных средств, летательных аппаратов, морских и речных судов, при побеге из-под стражи с оружием либо с использованием транспортных средств, побеге лиц, находящихся под стражей, из транспортных средств во время их движения, а также для освобождения заложников.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

Кроме того, сотрудники милиции имеют право использовать огнестрельное оружие в следующих случаях:

1) для остановки транспортного средства путем его повреждения, если водитель создает реальную опасность жизни и здоровью людей и отказывается остановиться, несмотря на неоднократные требования сотрудника милиции;

2) для обезвреживания животного, угрожающего жизни и здоровью людей;

3) для предупреждения о намерении применить оружие, подачи сигнала тревоги или вызова помощи.

Сотрудник милиции, применивший оружие, обязан: в случае ранения правонарушителя оказать ему неотложную помощь, соблюдая при этом меры предосторожности от возможного нападения, и вызвать скорую медицинскую помощь; при смертельном исходе необходимо обеспечить охрану тела и сохранение обстановки происшествия до прибытия представителей прокуратуры или органа внутренних дел.

При наличии очевидцев происшедшего следует установить и зафиксировать их данные.

О применении огнестрельного оружия сотрудник милиции в течение 24 часов с момента его применения обязан представить рапорт начальнику органа милиции по месту своей службы или по месту применения огнестрельного оружия.

Применение сотрудниками милиции физической силы, в том числе боевых приемов борьбы, возможно для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержания лиц, их совершивших, преодоления противодействия законным требованиям, если ненасильственные способы не обеспечивают выполнения возложенных на милицию задач.

Так как применение боевых приемов борьбы может быть сопряжено с причинением лицу различной степени тяжести телесных повреждений, то выбор приема зависит от степени опасности деяния лица, к которому он применяется. Следует стремиться к тому, чтобы любой ущерб, причиненный при этом, был минимальным.

Если в результате применения физической силы лицу причинены телесные повреждения, то получившему повреждения необходимо оказать доврачебную помощь и уведомить в возможно короткий срок его родственников.

Как уже отмечалось, на вооружении милиции имеются различные специальные средства, которые могут применяться сотрудниками милиции в следующих случаях:

1) для отражения нападения на граждан и сотрудников милиции - резиновые палки, слезоточивый газ «Черемуха»), светозвуковые средства, служебные собаки;

2) для пресечения оказываемого сотруднику милиции сопротивления - резиновые палки, слезоточивый газ, служебные собаки, наручники (при отсутствии наручников могут применяться подручные средства связывания);

3) для задержания лица, застигнутого при совершении преступления, посягающего на жизнь, здоровье или собственность, и пытающегося скрыться, - наручники, служебные собаки;

4) для задержания лиц, в отношении которых имеются основания полагать, что они намерены оказать вооруженное сопротивление, - слезоточивый газ, светозвуковые средства отвлекающего воздействия, средства разрушения преград, водометы и бронемашин, служебные собаки, резиновые пули;

5) для доставления задерживаемых лиц в милицию, конвоирования и охраны задержанных, а также лиц, подвергнутых административному аресту и заключенных под стражу, когда они своим поведением дают основание полагать, что могут совершить побег либо причинить вред окружающим или себе, или оказывают противодействие сотруднику милиции, - наручники, служебные собаки;

6) для освобождения захваченных зданий, помещений, сооружений, транспортных средств и земельных участков - слезоточивый газ, светозвуковые средства, средства разрушения преград, водометы и бронемашин, служебные собаки, резиновые пули;

7) для пресечения массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций, - слезоточивый газ, светозвуковые средства, водометы и бронемашин, резиновые пули;

8) для остановки транспортного средства, водитель которого не выполнил требования сотрудника милиции остановиться, - средства принудительной остановки транспорта («Еж-Диана»);

9) для выявления лиц, совершивших преступления, - специальные окрашивающие средства («химловушки»).

Указанные и другие специальные средства могут применяться также при обстоятельствах, дающих основания для применения огнестрельного оружия.

Запрещается применять специальные средства в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и малолетних, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью людей, а также при пресечении незаконных собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций ненасильственного характера, которые не нарушают работу транспорта, связи, предприятий, учреждений и организаций.

В состоянии необходимой обороны или крайней необходимости сотрудник милиции при отсутствии специальных средств или огнестрельного оружия вправе использовать любые подручные средства.

Полный перечень специальных средств, состоящих на вооружении милиции, а также правила их применения устанавливаются Правительством Российской Федерации. При этом запрещается вооружение милиции специальными средствами, которые наносят чрезмерно тяжелые ранения или служат источником неоправданного риска.

Решение о применении специальных средств принимает должностное лицо, ответственное за обеспечение общественного порядка и безопасности, руководитель конкретной операции. Сотрудник милиции, действующий индивидуально, принимает такое решение самостоятельно.

О всех случаях смерти или ранения в результате применения физической силы, специальных средств или оружия уведомляется прокурор.

§6. Меры административно-процессуального обеспечения, применяемые милицией

Меры процессуального обеспечения, являясь разновидностью мер административного принуждения, применяются милицией в целях обнаружения правонарушения, установления личности, обнаружения доказательств и создания иных условий для объективного и правильного рассмотрения дела и исполнения принятого по делу постановления.

В конечном счете назначение этих мер состоит в том, чтобы создать необходимые условия для реализации норм материального права, устанавливающих ответственность за правонарушения. Их применение служит целям реализации преимущественно админи-

стративных взысканий. В отдельных случаях мерами административно-процессуального обеспечения создаются необходимые условия для реализации уголовно-правовых санкций. Их применение часто бывает необходимым и в связи с реализацией мер административного принуждения медицинского характера (например, милиция осуществляет привод в учреждения здравоохранения по их представлениям, санкционированным прокурором, уклоняющихся от явки по вызову лиц, которые страдают хроническим алкоголизмом, наркоманией, венерическими заболеваниями или заражены вирусом иммунодефицита человека).

Таким образом, применение названных мер обусловлено необходимостью реализации различных мер государственного правового (преимущественно административного) принуждения. По отношению к последним они имеют вспомогательное, обеспечительное значение, что и нашло отражение в их названии¹.

Достижение названных целей административно-процессуального принуждения осуществляется посредством реализации мерами процессуального обеспечения различных функций. С учетом характера этих функций все рассматриваемые меры могут быть сведены в три основные группы: меры административно-процессуального пресечения; меры, направленные на получение доказательств; процессуальные меры исполнения административных взысканий.

Меры административно-процессуального пресечения заключаются в принудительном ограничении свободы передвижения лица, совершившего правонарушение (или подозреваемого в его совершении), в целях пресечения нарушения и обеспечения выполнения им своих процессуальных обязанностей. К этим мерам относятся: доставление правонарушителя, административное задержание и привод.

Правом *доставления*² физического лица в милицию или иные служебные помещения наделены все сотрудники милиции. Цели,

¹ В литературе эти меры именуется также мерами административно-процессуального принуждения, обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В дальнейшем эти термины будут употребляться как синонимы.

² Под «доставлением» понимается принудительное сопровождение правонарушителя (лица, подозреваемого в совершении правонарушения) в милицию или в иное служебное помещение.

основания и порядок доставления физического лица сотрудника милиции регламентированы нормами, содержащимися в Кодексе об административных правонарушениях, а также в нормативных актах МВД России.

Так, в соответствии с КоАП нарушитель может быть доставлен сотрудником милиции или народным дружинником в милицию или штаб дружины в целях составления протокола об административном правонарушении при невозможности составить его на месте, если составление протокола является обязательным.

Фактическим основанием применения этой меры является деяние лица, содержащее признаки административного правонарушения. Доставлять такое лицо можно лишь при наличии указанных в законе следующих условий. Во-первых, деяние лица должно содержать признаки административного правонарушения, о совершении которого обязательно составляется протокол. Во-вторых, должны быть обстоятельства, препятствующие его составлению на месте совершения правонарушения или на месте нахождения нарушителя. Последние могут быть обусловлены отсутствием у доставляемого документов, удостоверяющих его личность, его поведением, препятствующим составлению протокола, необходимостью проведения дополнительной проверки по выяснению обстоятельств правонарушения и т.п.

Помимо доставления лиц, совершивших или подозреваемые в совершении административного правонарушения, сотрудники милиции вправе доставить в орган внутренних дел лицо, подозреваемое в совершении преступления. Так, согласно ст. 122 УПК РСФСР подозреваемое в совершении преступления лицо может быть доставлено в орган внутренних дел (милицию): если оно застигнуто при совершении преступления или непосредственно после его совершения; когда очевидцы, в том числе и потерпевшие, прямо укажут на данное лицо как на совершившее преступление; если на подозреваемом или на его одежде, при нем или в его жилище будут обнаружены явные следы преступления. При наличии иных данных, дающих основание подозревать лицо в совершении преступления, оно может быть доставлено в милицию лишь в том случае, если это лицо покушалось на побег, или когда оно не имеет постоянного места жительства, или когда не установлена личность подозреваемого.

Нормативные акты не содержат хотя бы примерного перечня иных данных, позволяющих подозревать лицо в совершении преступления. Практика свидетельствует, что такими данными могут

быть сообщения лиц, не являющихся непосредственными очевидцами преступления, о совершении преступления конкретным лицом; схожесть примет конкретного лица с приметами разыскиваемого преступника или опознание этого лица сотрудником милиции по фотографии разыскиваемого преступника; обнаружение лица на месте преступления спустя некоторое время после его совершения при попытке уничтожить следы преступления, изъять находящиеся на месте его совершения вещественные доказательства и т.п.; сообщение самого подозреваемого о совершенном им преступлении; обнаружение у подозреваемого предметов, вещей, не являющихся явными следами преступления, но схожих по приметам с разыскиваемыми похищенными вещами и предметами.

Поскольку перечисленные и другие подобные данные не являются явным свидетельством причастности лица к совершению преступления, они не могут служить достаточными основаниями для доставления лица в орган внутренних дел, - таковыми они становятся лишь при наличии одного из указанных в законе условий: покушение лица на побег, отсутствие постоянного места жительства или неустановление его личности¹.

О доставлении физического лица сотрудником милиции составляется рапорт. Все лица, доставленные в орган внутренних дел (милицию), регистрируются дежурным по органу внутренних дел в книге доставленных.

Доставленные в органы внутренних дел (милицию), в установленных законом случаях могут быть подвергнуты **административному задержанию**. Административное задержание состоит в кратковременном ограничении свободы правонарушителей и связано с принудительным содержанием их в течение установленного законом времени в специальных помещениях органов внутренних дел.

В соответствии с законодательством об административных правонарушениях административное задержание допускается в целях пресечения административных правонарушений, составления протоколов, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дел и исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

¹ Доставка в милицию лица, подозреваемого в совершении преступления, не предвещает вопроса об уголовно-процессуальном задержании подозреваемого.

Кодекс об административных правонарушениях устанавливает круг субъектов (органов и должностных лиц), правомочных осуществлять административное задержание. В Кодексе содержится перечень правонарушений, при совершении которых эти органы (должностные лица) вправе произвести административное задержание.

Так, органы внутренних дел могут применить эту меру при совершении лицом мелкого хулиганства, злостного неповиновения законному распоряжению или требованию сотрудника милиции, народного дружинника или военнослужащего, при распитии спиртных напитков в общественных местах или появлении в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, в случаях, когда имеются достаточные основания полагать, что лицо занимается проституцией, при нарушении правил дорожного движения, правил охоты, рыболовства и охраны рыбных запасов и других нарушений законодательства об охране и использовании животного мира, а также при нарушении порядка организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций.

Приведенный перечень оснований административного задержания не является исчерпывающим. Данная мера может быть применена и в иных случаях, прямо предусмотренных законодательными актами.

По каждому факту административного задержания должен составляться протокол, в котором фиксируются следующие сведения: дата и место составления протокола; должность, фамилия, имя, отчество лица, составившего протокол; сведения о личности задержанного; время и мотивы задержания.

Временем административного задержания следует считать момент доставления нарушителя в орган внутренних дел (милицию). С этого момента исчисляется и срок административного задержания¹, который, по общему правилу, может длиться не более трех часов. Однако в связи с особой необходимостью законодательством устанавливаются и иные сроки административного задержания. Например, лица, занимающиеся бродяжничеством и попрошайничеством, задерживаются на срок до 10 суток, совершившие мелкое хулиганство - до 2 суток (сутки - до рассмотрения материала начальником органа внутренних дел и сутки - до рас-

¹ Срок административного задержания правонарушителей, находящихся в состоянии опьянения, исчисляется с момента их вытрезвления

смотрения материала о нарушении народным судьей), нарушившие порядок организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций - до рассмотрения материала о нарушении народным судьей.

Указывая на необходимость изложения в протоколе об административном задержании мотивов задержания, законодатель не раскрывает понятие мотива задержания. Представляется, что под мотивами задержания следует понимать конкретные факты и обстоятельства, обуславливающие необходимость и правомерность административного задержания лица в данном конкретном случае, т.е. мотивы задержания опосредствуют цель и основания применения рассматриваемой меры, которые и должны указываться в протоколе об административном задержании.

В соответствии с законодательством административно задержанный имеет право ознакомиться с протоколом об административном задержании и подписать его. При отказе задержанного от подписания протокола в нем делается запись об этом. По просьбе лица, задержанного за совершение административного правонарушения, о месте его нахождения уведомляются его родственники, администрация по месту работы или учебы. О задержании несовершеннолетнего уведомление его родителей или лиц, их заменяющих, обязательно.

Задержанный может обжаловать административное задержание в вышестоящий орган внутренних дел или прокурору. Если решение об административном задержании принято дежурным по органу внутренних дел, оно может быть обжаловано начальнику органа или его заместителю. Сотрудники милиции обязаны предоставить задержанному возможность обращения с жалобой как в устной, так и в письменной форме.

Решение вопроса о привлечении лица к административной ответственности, а также о применении к нему некоторых иных мер административного принуждения нередко требует его присутствия при выполнении компетентным органом (должностным лицом) соответствующих процессуальных действий. Принудительным средством, обеспечивающим обязательное участие в административном процессе лица, уклоняющегося от явки по вызову в соответствующий орган, является **привод**.

Цель привода состоит в обеспечении исполнения лицом процессуальных обязанностей, обусловленных его противоправным поведением. Привод обеспечивает присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении

дела о правонарушении, а также возможность медицинского обслуживания лиц, в отношении которых возбуждено ходатайство о принудительном лечении.

Право сотрудников милиции на осуществление привода лиц, привлекаемых к административной ответственности, закреплено в КоАП. Он предусматривает обязательное присутствие лица, привлекаемого к административной ответственности, при рассмотрении дел о мелком хищении чужого имущества, о мелком хулиганстве, о злостном неповиновении законному распоряжению или требованию работника милиции, дружинника, военнослужащего при исполнении обязанностей по охране общественного порядка и др. В случае уклонения такого лица от явки по вызову органа внутренних дел или судьи оно может быть подвергнуто приводу. Законодательством предусмотрены и иные случаи обязательной явки лица, привлекаемого к административной ответственности, а следовательно, и его привода при уклонении от явки в орган (к должностному лицу), разрешающий дело.

По постановлению комиссии по защите прав несовершеннолетних сотрудниками милиции может быть произведен привод в комиссию лиц, уклоняющихся от явки по ее вызову¹. Милиция оказывает содействие органам здравоохранения в доставлении в лечебные учреждения для медицинского освидетельствования и лечения лиц, страдающих наркоманией, венерическими заболеваниями, а также в отношении которых имеются основания предполагать, что они заражены вирусом СПИД. Доставка производится с санкции прокурора.

Фактическим основанием привода во всех случаях является отказ лица, обязанного явиться по вызову органа, или уклонение от явки в орган.

Решению о приводе должна предшествовать проверка причин неявки вызываемого лица: получило ли лицо вызов, не имеется ли данных о болезни, командировке вызываемого, нет ли иных причин, объективно препятствующих его явке по вызову.

Практике известны различные способы оформления привода. Наиболее часто решение о приводе лиц, привлекаемых к административной ответственности и направляемых на медицинское обследование в связи с возбужденным ходатайством о принудительном лечении, оформляется рапортом сотрудника милиции. В не-

¹ См : Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст.259; 1985, № 40, ст. 1400.

которых случаях такое решение находит отражение в постановлениях или протоколах о приводе.

Меры, направленные на получение доказательств, создают условия для установления факта правонарушения и личности нарушителя, обнаружения и исследования доказательств, необходимых для всестороннего, полного и объективного выяснения обстоятельств дела.

К ним относятся: проверка документов у граждан, должностных лиц, водителей транспортных средств и у лиц, сопровождающих грузы; личный досмотр, досмотр вещей, находящихся при физическом лице, и транспортных средств, изъятие вещей и документов, осмотр территорий служебных помещений; и др.

Наиболее часто применяемой из названных мер является *проверка документов у граждан и должностных лиц*. Информация о личности подозреваемого необходима для объективного и всестороннего исследования обстоятельств дела. Документ, удостоверяющий личность, содержит информацию о его предъявителе, позволяет получить «установочные данные» о привлекаемом к ответственности, а в ряде случаев - обнаружить сам факт правонарушения (проживание лица без регистрации по месту жительства).

Правом проверки документов у граждан и должностных лиц наделены все сотрудники милиции. Основаниями применения ими этой меры могут служить отказ от уплаты на месте штрафа за правонарушение, необходимость составления протокола о правонарушении, подозрение лица в совершении преступления.

Действующее административное законодательство предусматривает применение досмотра в актах, устанавливающих ответственность за мелкое хулиганство, за нарушение законодательства об охране и использовании животного мира и др. Должностным лицам вневедомственной охраны при органах внутренних дел, военизированной охраны и др. предоставлено право производства личного досмотра и досмотра вещей при наличии достаточных данных о совершении лицом правонарушения, связанного с посягательством на охраняемый объект, другое государственное или общественное имущество.

В местностях, где актами уполномоченных органов государственной власти вводится контроль за незаконной перевозкой наркотических средств и наркотикосодержащих растений, органы внутренних дел (милиции) могут производить досмотр транспортных средств, личный досмотр водителей и пассажиров, пешеходов, досмотр их вещей и грузов. Законом «О милиции» преду-

смотрена возможность досмотра транспортных средств при подозрении, что они используются в противоправных целях.

Анализ нормативных актов, регулирующих осуществление досмотра, и практики их применения сотрудниками милиции показывает, что основаниями для производства в предусмотренных в этих актах случаях личного досмотра и досмотра вещей являются данные, позволяющие полагать, что лицо (подозреваемый) скрывает орудия совершения правонарушения, предметы, добытые противоправным путем, а также иные предметы и документы, имеющие существенное значение для установления обстоятельств правонарушения.

В соответствии с предписанием ведомственных нормативных актов сотрудники милиции подвергают личному досмотру административно задержанных, подлежащих помещению в комнату содержания задержанных в административном порядке, в медицинский вытрезвитель, в приемник-распределитель для лиц, задержанных за бродяжничество или попрошайничество. Основанием досмотра в этих случаях являются данные, позволяющие принять решение о задержании лица.

В соответствии с КоАП личный досмотр может производиться должностным лицом одного пола с досматриваемым и в присутствии двух понятых того же пола.

Досмотр вещей может быть осуществлен, как правило, в присутствии лица, в собственности или владении которого находятся вещи. Закон не требует в этом случае обязательного участия понятых при производстве досмотра. В случаях, не терпящих отлагательства, вещи и предметы могут быть подвергнуты досмотру в отсутствие собственника (владельца), но при этом участие двух понятых обязательно.

Процессуальный личный досмотр и досмотр вещей, их результаты оформляются протоколом досмотра либо соответствующей записью в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании. Во всех случаях документ о производстве досмотра удостоверяется подписями досматриваемого, лица, производящего досмотр, а при участии понятых - и их подписями.

Изъятие вещей и документов заключается в принудительном лишении возможности владения (пользования, распоряжения) лицом, совершившим административное правонарушение, определенной вещью (предметом) или документом. Изъятие могут быть лишь те вещи, которые явились орудием или непосредствен-

ным объектом правонарушения (предметом противоправного посяательства).

Изъятие вещей и документов в производстве по делам об административных правонарушениях осуществляется в целях получения и обеспечения сохранности доказательственного материала, необходимого для всестороннего и полного разрешения дела об административном правонарушении, а также для обеспечения исполнения решения, принятого по делу (например, о лишении права управления транспортным средством, о конфискации оружия и т.п.). Изъятие оружия (боеприпасов) при нарушении правил его хранения, приобретения, регистрации и использования, как и изъятие наркотических средств, предметов мелкого хищения чужого имущества, кроме указанных целей, направлено на прекращение неправомерного владения (пользования, распоряжения) соответствующими вещами (предметами) и неправильного их использования.

Изъятие вещей и документов оформляется специально составляемым протоколом либо о факте изъятия производится соответствующая запись в протоколах об административном правонарушении, о досмотре или административном задержании.

Изъятие вещей следует производить в присутствии двух понятых, которые должны участвовать в оформлении протокола.

Медицинское освидетельствование (экспертиза). Исследование обстоятельств отдельных правонарушений и принятие законных решений по некоторым категориям административных дел требуют наличия информации о физическом или психическом состоянии правонарушителя (или лица, подозреваемого в совершении правонарушения). В ряде случаев такая информация является основным доказательством, положенным в основу принятия решения по делу. Например, состояние опьянения лица, управляющего автомобилем, служит основанием для его привлечения к административной (а в некоторых случаях - и к уголовной) ответственности. Наличие хронической душевной болезни, или иного тяжкого заболевания, либо инвалидности является обстоятельством, препятствующим применению к лицу некоторых мер принуждения. Состояние невменяемости исключает административную ответственность.

Медицинское освидетельствование представляет собой проводимое специалистами (обычно врачами) по предложению уполномоченных органов государственного управления исследование физического или психического состояния человека с целью полу-

чения сведений, имеющих доказательственное значение по административному делу.

Кодекс об административных правонарушениях закрепил лишь основание направления для освидетельствования на состояние опьянения водителей транспортных средств. Вместе с тем некоторые нормы Кодекса не могут быть реализованы без применения названной меры. Так, что лицо, Находившееся в состоянии невменяемости, не подлежит административной ответственности. Естественно, что вывод о невменяемости лица не может быть сделан без исследования специалистами его психического состояния.

Значительное число административно-правовых норм, указывающих на медицинское освидетельствование, содержится в иных законодательных и подзаконных (в том числе и ведомственных) актах, устанавливающих ответственность за правонарушения или регулирующих порядок применения административных взысканий и иных мер административного принуждения, а также компетенцию некоторых государственных органов. Анализ этих актов позволяет выявить конкретные цели применения рассматриваемой меры. Ими являются: установление медицинского критерия невменяемости; определение состояния и степени опьянения лица, управляющего транспортным средством; установление психической патологии несовершеннолетних, материалы о правонарушениях которых рассматриваются комиссиями по защите прав несовершеннолетних.

В зависимости от конкретных целей направление на медицинское освидетельствование осуществляется по различным основаниям. В одних случаях таковыми являются факты, свидетельствующие о совершении лицом правонарушения (например, управления транспортным средством в нетрезвом состоянии).

В других случаях сам факт совершения лицом правонарушения еще не может служить достаточным основанием для применения этой меры. Например, решение о медицинском освидетельствовании с целью определения психической патологии и невменяемости может быть принято на основании данных, позволяющих усомниться в психической полноценности нарушителя.

Действующие нормативные акты не содержат указания на порядок оформления решения о направлении лица на медицинское освидетельствование. На практике такие решения оформляются различными по наименованию и содержанию документами (направление, постановление, служебное письмо). В юридической литературе высказаны заслуживающие поддержки рекомендации о

целесообразности вынесения постановления о направлении на медицинское освидетельствование¹. Представляется, что в этом документе должны содержаться мотивировка принятого решения и формулировка вопросов, которые желает выяснить соответствующий орган (должностное лицо)².

Процессуальные меры исполнения административных взысканий. Обеспечение исполнения вынесенного по делу об административном правонарушении постановления является одной из задач производства по делам об административных правонарушениях.

Органы внутренних дел, осуществляющие исполнение вынесенных ими постановлений по делам об административных правонарушениях, а также постановлений судей (об административном аресте), наделены правом совершения принудительных действий по реализации предписаний, содержащихся в этих актах. Необходимость таких принудительных действий возникает при уклонении лица, привлеченного к административной ответственности, от исполнения взыскания, нарушении (невыполнении) им тех правоограничений, которые содержит санкция примененной правовой нормы.

Характер и содержание таких действий органов внутренних дел обусловлены видами административных взысканий, подлежащих исполнению.

Так, штраф, не уплаченный правонарушителем в течение пятнадцати дней со дня вручения ему постановления либо со дня его уведомления об оставлении жалобы или протеста без удовлетворения, взыскивается в принудительном порядке. Решение о принудительном взыскании штрафа принимается начальником

¹ См.: Комментарий к Положениям о Комиссиях по делам несовершеннолетних. М., 1980, с. 147.

² Сотрудникам милиции предоставлено право освидетельствования водителей, подозреваемых в управлении транспортными средствами в состоянии опьянения, с использованием индикаторной трубки «контроль трезвости». Решение о таком освидетельствовании документально не оформляется, а о результатах освидетельствования, которое должно производиться в присутствии понятых, сотрудником милиции составляется специальный протокол. Помимо результатов освидетельствования в протоколе излагаются обстоятельства, вызвавшие необходимость применения этой меры (залах алкоголя, неустойчивость позы водителя и т.п.). При несогласии освидетельствуемого с полученными результатами он должен быть направлен для освидетельствования в медицинское учреждение.

органа внутренних дел (его заместителем), вынесшем постановление о наложении штрафа. Оформляется такое решение специальным постановлением, которое направляется по месту работы (учебы) правонарушителя. Если лицо, подвергнутое штрафу, не работает или взыскание штрафа из заработной платы невозможно по другим причинам, такое постановление направляется судебному приставу-исполнителю.

Исполнению постановлений о возмездном изъятии вещей и предметов, конфискации и лишении специального права способствуют такие применяемые в стадии возбуждения и расследования дела об административном правонарушении меры, направленные на обнаружение доказательств, как личный досмотр, досмотр вещей, изъятие вещей и документов. Если до вынесения постановления о наложении административного взыскания и вступления его в законную силу вещи, предметы, документы у лица, привлеченного к ответственности, не изымались, то изъятие как мера, обеспечивающая исполнение указанных взысканий, осуществляется после вынесения постановления о наложении соответствующего взыскания.

Порядок осуществления и процессуального оформления акта применения данной меры существенно не отличается от порядка производства изъятия в стадиях возбуждения и расследования дела об административном правонарушении.

§7. Административные взыскания, налагаемые работниками милиции

В соответствии с действующим законодательством милиция может налагать на виновных правонарушителей следующие административные взыскания: предупреждение; штраф; возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; конфискация предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения; лишение специального права, предоставленного данному гражданину, - права управления транспортными средствами.

Предупреждение - осуждение совершенного проступка и предостережение правонарушителя, вынесенное уполномоченным сотрудником милиции в установленной форме. Оно применяется к лицам, совершившим, как правило, малозначительные административные правонарушения, либо к тем, кто совершил проступок

при недостаточной осведомленности о действии правовых норм, регулирующих отношения в сфере административной деятельности милиции. Например, предупреждение может быть применено милицией за нарушение правил движения пешеходами и иными участниками дорожного движения, за приставание к иностранным гражданам с целью приобретения вещей (впервые), за распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде (впервые), за нарушение правил пребывания иностранных граждан в России, а также правил транзитного проезда через территорию России.

Предупреждение - это мера морального воздействия на правонарушителя. В качестве меры административного взыскания предупреждение рассматривается лишь тогда, когда оно выражено в письменной форме (постановлении) или зафиксировано иным установленным способом. Широко применяемые в практике милиции устные предупреждения не являются административными взысканиями. Они относятся к мерам убеждения.

Штраф - денежное взыскание. Размер штрафа, налагаемого на виновного, зависит от вида совершенного правонарушения. Согласно ст.27 КоАП РСФСР штраф выражается в величине, кратной минимальному размеру месячной оплаты труда, установленному законодательством Российской Федерации, на момент окончания или пресечения правонарушения, а также в величине кратной стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размеру незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения. Штраф устанавливается в пределах от одной десятой до ста минимальных размеров оплаты труда, а равно до десятикратной величины стоимости похищенного, утраченного, поврежденного имущества либо размера незаконного дохода, полученного в результате административного правонарушения. В исключительных случаях законодательством может быть установлен штраф и в большем размере.

Органы внутренних дел (милиция) могут налагать штраф за следующие административные правонарушения: нарушение общественного порядка (мелкое хулиганство, распитие спиртных напитков в общественных местах или появление в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность, и др.); незаконное приобретение или хранение без цели сбыта наркотических средств в небольших размерах; нарушение правил дорожного движения, правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта, правил пользо-

вания средствами транспорта, правил по обеспечению сохранности грузов на транспорте; нарушение правил пограничного режима; нарушение правил пребывания в России и правил транзитного проезда через территорию России иностранных граждан и лиц без гражданства; иные правонарушения, предусмотренные законодательством.

Возмездное изъятие предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, состоит в изъятии предмета и последующей его реализации с передачей вырученной суммы бывшему собственнику за вычетом расходов по реализации изъятого предмета (орудия). Милиция производит возмездное изъятие опасных веществ или предметов, перевозимых на воздушном транспорте с нарушением установленных правил перевозки.

Конфискация - принудительное безвозмездное обращение предмета, явившегося орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, в собственность государства. Конфискован может быть лишь предмет, находящийся в личной собственности нарушителя, если иное не предусмотрено законодательством об административных правонарушениях. Конфискация может применяться в качестве как основной, так и дополнительной меры взыскания (например, к штрафу). Милиция производит конфискацию: опасных веществ или предметов, перевозимых на воздушном транспорте с нарушением установленных правил; товаров или предметов, свободная реализация (торговля) которых запрещена или ограничена, и др.

Лишение права управления транспортными средствами как вид административного взыскания применяется на срок до трех лет за грубое или систематическое нарушение порядка пользования ими. Срок лишения такого права не может быть менее пятнадцати дней, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Лишение права управления транспортными средствами не может применяться к лицам, которые пользуются этими средствами в связи с инвалидностью, за исключением случаев управления в состоянии опьянения.

При добросовестном отношении к труду и примерном поведении лица, лишённого на определенный срок права управления транспортными средствами, орган внутренних дел (милиция), наложивший взыскание, может по истечении не менее половины

назначенного срока сократить по ходатайству трудового коллектива, общественной организации срок лишения указанного права.

В пределах компетенции, установленной законодательством, взыскания налагают: начальники органов внутренних дел и их заместители; начальники отделений милиции, входящих в систему органов внутренних дел; начальники отделений (отделов, управлений) Государственной инспекции безопасности дорожного движения и их заместители; командиры подразделений дорожно-патрульной службы и их заместители; государственные инспектора ГИБДД, осуществляющие контроль за соблюдением правил дорожного движения и иных нормативов, относящихся к безопасности дорожного движения; начальники линейных пунктов милиции; начальники и заместители начальников органов внутренних дел на транспорте, а также иные уполномоченные на то работники органов внутренних дел (милиции).

Вместе с тем органы внутренних дел (милиция) уполномочены законодательством исполнять постановления о наложении административных взысканий других компетентных органов и должностных лиц, например, постановления судьи о наложении взыскания в виде административного ареста, постановления административных комиссий, состоящих при администрациях районов, городов и других территориальных муниципальных образований, о возмездном изъятии огнестрельного оружия и боевых припасов.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Что понимается под методами административной деятельности милиции, какие виды методов Вы знаете и чем они отличаются друг от друга?
2. Какие виды убеждения применяются в административной деятельности милиции?
3. Какие критерии положены в основу классификации методов административного принуждения?
4. В чем состоят различия мер административного предупреждения, пресечения и административно-процессуального обеспечения?
5. Гражданин К., оказавшийся очевидцем совершенного мелкого хулиганства, не явился по вызову начальника органа внутренних дел для дачи свидетельских показаний. Может ли он быть подвергнут приводу?

6. Работником милиции на вокзале был остановлен для проверки гражданин К., имевший при себе дорожную сумку и чемодан. По требованию работника милиции К. предъявил паспорт и билет на поезд. На требование работника милиции показать содержимое чемодана и сумки К. ответил отказом и был доставлен в орган внутренних дел, где его подвергли административному задержанию «для проверки личности», произвели личный досмотр и досмотр его вещей.

Правомерны ли действия работников милиции?

7. Гражданин С. был подвергнут приводу в орган внутренних дел для официального предостережения в связи с проживанием без регистрации. Достаточно ли основания для привода и официального предостережения гражданина С.?

8. Гражданин П., совершивший мелкое хулиганство, был подвергнут постановлением начальника органа внутренних дел административному взысканию в виде предупреждения. Правомерны ли действия начальника органа внутренних дел?

Глава 19. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ НАДЗОР ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (МИЛИЦИИ)

В соответствии с российским законом «О милиции», другими законодательными актами, регламентирующими деятельность органов внутренних дел, нормативными актами, принятыми компетентными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления, милиция осуществляет контроль за исполнением гражданами, должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями и общественными объединениями различных правил поведения в сфере общественного порядка и общественной безопасности.

Однако только контрольной деятельностью компетенция милиции в рассматриваемых сферах не ограничивается.

В случае выявления несоответствия в действиях (поведении) подконтрольных субъектов установленному порядку сотрудники милиции обязаны на данные факты определенным образом реагировать, используя имеющийся у них в арсенале достаточно широкий спектр организационных и правовых форм воздействия с тем, чтобы привести управляемую систему в заданное состояние, обеспечить привлечение нарушителей к ответственности, устранить причины и условия, способствующие дестабилизации урегулированных правовыми нормами общественных отношений.

Таким образом, эту деятельность, характеризующую вполне конкретными признаками, обладающую самостоятельными временными, содержательными и иными параметрами, нельзя сводить лишь к контрольным функциям, являющимся ее частью.

В данном случае, как представляется, уместнее вести речь об осуществлении со стороны милиции надзора. И поскольку такая надзорная деятельность регламентируется нормами административного права и реализуется посредством административно-правовых форм, административно-правовыми средствами, то она именуется административным надзором.

Административный надзор милиции характеризуется рядом факторов. Прежде всего следует заметить, что ему присущ государственно-властный характер. Осуществляя функции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасно-

сти, сотрудники милицейских служб применяют различные меры административного принуждения, они также наделены правом в пределах своей компетенции давать обязательные для исполнения требования и распоряжения.

Следующей характерной чертой административного надзора является его ярко выраженная профилактическая направленность. Именно в процессе административного надзора у работников милиции появляются возможности выявить условия, способствующие преступлениям и иным правонарушениям; повлиять на лиц, склонных к антиобщественному поведению с целью недопущения с их стороны противоправных деяний; своевременно пресечь правонарушение и обеспечить неотвратимость ответственности нарушителя.

Организуемая направленность административного надзора милиции проявляется в упорядочении контролируемых ею общественных отношений в сфере внутренних дел; восстановлении претерпевших нежелательное воздействие противоправных посягательств прав и законных интересов.

Административный надзор носит всеобщий характер, так как реализуется всеми службами милиции общественной безопасности, во всех подконтрольных им сферах жизнедеятельности.

Этапность административного надзора заключается в том, что в процессе реализации он проходит несколько стадий: наблюдение, выявление и документирование фактов (обстоятельств), требующих соответствующего реагирования, само реагирование в виде обязательных для исполнения указаний (распоряжений), обеспечение привлечения нарушителей к установленной законом ответственности.

Наряду с этапностью административный надзор характеризуется целостностью, свидетельствующей о неразрывности вышеобозначенных этапов в достижении конкретных задач, определенных законодательно для различных служб милиции.

При этом содержание, формы и методы административного надзора различны, что обусловлено кругом лиц, отношений и объектов, на которые он направлен.

В этой связи принято различать две разновидности административного надзора, осуществляемого милицией.

Во-первых, он осуществляется в отношении неопределенного круга лиц (физических, должностных и юридических), не находящихся в организационном или ином подчинении милиции, за соблюдением ими определенных правил. К данному виду надзора

можно отнести, например, деятельность нарядов милиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых публичных мероприятий.

Во-вторых, административный надзор распространяется на определенный круг субъектов или направлен на определенный круг вопросов, например, надзор за соблюдением должностными лицами и гражданами правил лицензионно-разрешительной системы, правил торговли, правил дорожного движения, правил, действующих на железнодорожном, водном, воздушном транспорте, и т.д.

В ходе осуществления административного надзора милиция использует правовые и организационные формы деятельности.

К организационным формам можно отнести, например: привлечение внимания администрации предприятий, учреждений и организаций, а также общественности к фактам правонарушений либо обстоятельствам, могущим повлечь общественно опасные последствия; проверка знания частными охранниками правил обращения со служебным огнестрельным оружием; обучение граждан безопасному обращению с газовым оружием самообороны; проведение воспитательной работы и оказание социальной помощи гражданам, освобожденным из мест лишения свободы, и т.п.

В качестве правовых форм регулятивного характера следует рассматривать деятельность по оформлению и выдаче работниками милиции гражданам и организациям различных разрешений, лицензий и прочих документов, позволяющих им реализовать свои субъективные права в сферах, находящихся под общим надзором таких служб органов внутренних дел, как лицензионно-разрешительная система, государственная инспекция безопасности дорожного движения, паспортно-визовая служба, и др.

Посредством правоохранительных форм, выражающихся в применении к физическим, должностным и юридическим лицам мер административного принуждения, подразделения милиции, осуществляющие административный надзор, устраняют обстоятельства, угрожающие охраняемым общественным отношениям, пресекают факты нарушений правил поведения, обеспечивают привлечение нарушителей к ответственности.

В целях выявления фактов нарушений общественного порядка и безопасности, принятия к нарушителям предусмотренных законодательством мер милиция применяет следующие методы: непосредственное наблюдение за выполнением должностными лицами и гражданами установленных правил; периодические проверки выполнения предприятиями, учреждениями и организа-

циями правил, надзор за соблюдением которых отнесен к компетенции милиции; выявление нарушений при проверке жалоб и заявлений граждан.

При выявлении нарушений в ходе осуществления административного надзора сотрудник милиции, принимая меры к устранению обнаруженных отступлений от действующего законодательства, оформляет это различными документами, из которых наиболее часто составляются рапорт, акт, протокол.

Вид указанных документов зависит как от должностного положения работника милиции в системе органов внутренних дел, так и от сущности выявленного нарушения.

Акты, например, в основном составляются должностными лицами из числа инспекторского состава милиции, контролирующими вполне определенный круг вопросов в сфере общественного порядка и безопасности, когда факты противоправного поведения в ходе проверки не установлены либо если сами по себе они не являются основанием привлечения к ответственности (акт о приеме комнаты хранения оружия и боевых припасов, акт проверки технического состояния транспортного средства, акт проверки правил регистрации в гостинице и т.п.), а могут служить поводом для принятия управленческих решений по применению иных мер административного принуждения (запрета на функционирование тира, запрета на эксплуатацию транспортного средства, официального предупреждения о возможности аннулирования лицензии на частную охранную деятельность либо закрытия частного охранного предприятия).

Протоколы работниками милиции в процессе осуществления административного надзора составляются на основаниях и в порядке, определенных Кодексом РСФСР об административных правонарушениях, в случае обнаружения признаков конкретного административного проступка либо применения таких мер административного пресечения, как административное задержание, личный досмотр, досмотр вещей, автотранспорта, изъятие предметов, явившихся орудиями или непосредственным объектом правонарушения.

Во всех остальных случаях составляются рапорта, выступающие в качестве первичных документов информационного характера, предшествующих последующей проверке изложенных в них фактов, либо в качестве документов итоговых.

Таким образом, осуществляя административный надзор, работники милиции выявляют факты нарушений, а также обстоя-

тельства, способные дестабилизировать общественные отношения в подконтрольных сферах, дают им юридическую оценку и применяют меры воздействия в соответствии с действующим законодательством.

С учетом изложенного можно сформулировать понятие административного надзора милиции, под которым следует понимать - систематическое наблюдение, контроль за точным и неуклонным соблюдением должностными лицами и гражданами правил, регулирующих общественный порядок и безопасность, в целях предупреждения, пресечения нарушения этих правил, выявления нарушителей и привлечения их к ответственности или принятия к ним иных мер воздействия.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите виды административного надзора.
2. Какие методы административного надзора применяет милиция в целях предупреждения и выявления фактов нарушений общественного порядка и безопасности?

Глава 20. АДМИНИСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Важное место в деятельности органов внутренних дел занимает административная юрисдикция, содержанием которой является в основном рассмотрение и разрешение дел об административных правонарушениях¹. Административно-юрисдикционная деятельность является частью административной деятельности органов внутренних дел. Наряду с административным надзором и деятельностью органов внутренних дел по исполнению (реализации) административных взысканий и иных мер административного принуждения она призвана обеспечить защиту от противоправных посягательств (административных правонарушений) общественного порядка, общественной безопасности и других общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел (милицию).

В отличие от административного надзора административная юрисдикция не способна воздействовать на динамику развития противоправного поведения, предотвратить или пресечь конкретный правовой конфликт. Административное взыскание всегда применяется после уже совершенного проступка и выполняет функцию правовой охраны воздействием на сознание правонарушителя и иных лиц, предупреждая совершение ими новых правонарушений. Кроме того, эта функция реализуется в процессе осуществления административно-юрисдикционной деятельности посредством выявления причин и условий, способствующих совершению административных правонарушений, и внесения в соответствующие предприятия, учреждения, организации и должностным лицам предложений о принятии мер по их устранению.

Социальная ценность административной юрисдикции проявляется и в ее регулятивной функции. Административная юрисдикция является своеобразным средством правового регулирования общественных отношений, охраняемых органами внутренних

¹ Помимо этого административная юрисдикция органов внутренних дел включает в себя разрешение жалоб граждан на действия подчиненных органов (подразделений и сотрудников).

дел. Благодаря ей нормативные предписания переводятся в конкретные правоотношения, в реальное поведение субъектов. Так, нормами административного права запрещается распитие спиртных напитков в неустановленных общественных местах. Лицо, нарушившее этот запрет, подлежит административному взысканию. Эти нормативные предписания имеют целью урегулировать поведение граждан в общественных местах. Однако наличие нормы не исключает отклоняющегося от ее предписания поведения. В случае ее нарушения в механизм правового регулирования включается административно-юрисдикционная деятельность, осуществляющая воздействие на правонарушителей и на других субъектов возникших правоотношений (например, на должностных лиц предприятия, обязанных взыскать с нарушителя наложенный штраф).

Как разновидность административной деятельности административная юрисдикция органов внутренних дел помимо названных функций характеризуется рядом специфических признаков. Во-первых, основанием ее осуществления является административное правонарушение. Во-вторых, она осуществляется в особых процессуальных формах, установленных законом. В-третьих, ее результатом является издание юрисдикционного акта (постановления о наложении административного взыскания либо о прекращении дела производством, обязательного для исполнения государственными и общественными органами, предприятиями, учреждениями, организациями, должностными лицами и гражданами).

Будучи одним из видов правоохранительной деятельности, административная юрисдикция осуществляется многими органами государственного управления, образующими систему органов административной юрисдикции, построенную по территориально-отраслевому принципу. Органы внутренних дел являются составной частью системы административной юрисдикции, которую составляют: судьи (мировые судьи); комиссии по защите прав несовершеннолетних; органы, осуществляющие государственный контроль в различных сферах и отраслях управления и их должностные лица.

Органы внутренних дел осуществляют юрисдикционную деятельность по делам о нарушениях правил, надзор за соблюдением которых возлагается на них законодательством.

Такое положение объясняется спецификой борьбы с нарушениями общественного порядка, правил пожарной безопасности,

безопасности дорожного движения и некоторых иных правил, требующей оперативного реагирования на выявленные в ходе надзорной деятельности нарушения, быстрого принятия мер к правонарушителям.

Законодательством на милицию не только возложена обязанность выявлять и пресекать нарушения общественного порядка и другие правонарушения, но и предоставлены полномочия по применению к нарушителям административных взысканий. Такое сочетание административно-надзорных и юрисдикционных полномочий органов внутренних дел призвано обеспечить эффективность их правоохранительной деятельности.

Значительный объем и многообразие общественных отношений, охрана которых возложена на органы внутренних дел, обуславливают широкую подведомственность дел об административных правонарушениях, рассматриваемых органами внутренних дел. Так, если другие административно-юрисдикционные органы отраслевой компетенции правомочны осуществлять юрисдикцию по одному-двум или небольшой группе однородных административных проступков, то органы внутренних дел разрешают многочисленные дела о правонарушениях: о нарушениях общественного порядка, нарушении правил пограничного режима, правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории России, правил безопасности дорожного движения, правил эксплуатации транспорта, правил пользования транспортом, правил пожарной безопасности и санитарно-гигиенических правил на объектах, подведомственных органам внутренних дел.

Своеобразие административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел заключается в наличии юрисдикционных полномочий у относительно широкого круга должностных лиц милиции, государственного пожарного надзора и некоторых других служб органов внутренних дел. Так, дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания от имени органов внутренних дел вправе начальники территориальных и транспортных органов внутренних дел и их заместители, начальники и заместители начальников отделений милиции, начальники и заместители начальников отделений (отделов, управлений) Государственной инспекции безопасности дорожного движения, командиры подразделений дорожно-патрульной службы ГИБДД и их заместители, государственные инспектора ГИБДД, инспектора дорожно-патрульной службы ГИБДД.

От имени государственной противопожарной службы рассматривать дела об административных правонарушениях и налагать административные взыскания вправе: начальник Главного управления Государственной противопожарной службы Министерства внутренних дел Российской Федерации и его заместители; начальники управлений (отделов) Государственной противопожарной службы министерств внутренних дел республик в составе Российской Федерации, управлений (главных управлений) внутренних дел краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга и Ленинградской области и их заместители; начальники отделов (отделений, инспекций), инспектора государственного пожарного надзора отделов внутренних дел районов, городов, районов в городах; начальники отрядов, частей пожарной охраны городов, поселков городского типа и районных центров.

Рассматривать дела об административных правонарушениях от имени медицинской службы МВД России имеют право: начальник Центральной санитарно-эпидемиологической станции МВД России и его заместитель; начальники санитарно-эпидемиологических станций МВД республики в составе России, УВД (ГУВД) краев, областей, округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга; начальники санитарно-эпидемиологического отряда внутренних войск МВД России.

Объем юрисдикционных полномочий перечисленных должностных лиц органов внутренних дел определяется их должностным положением. Так, наибольшими полномочиями пользуются начальники территориальных органов внутренних дел. Им подведомственна большая часть дел об административных правонарушениях, входящая в предмет административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. Они вправе налагать такие взыскания, как предупреждение и штраф (в пределах санкции, предусмотренной соответствующей статьей КоАП). Начальники подразделений ГИБДД и государственного пожарного надзора разрешают дела о нарушениях правил, надзор за соблюдением которых возложен на эти службы. За некоторые нарушения указанных правил административные взыскания могут налагать и инспектора этих служб. Однако законодательством ограничен максимальный размер штрафа, который может быть ими наложен на правонарушителя.

Такая дифференциация юрисдикционных полномочий должностных лиц органов внутренних дел отражает существующую

специализацию их административной деятельности по борьбе с правонарушениями, способствует наиболее квалифицированному рассмотрению дел о нарушениях специальных правил (пожарной безопасности, дорожного движения), выяснение и оценка обстоятельств совершения которых требует специальных познаний, а также учитывает компетентность и уровень профессиональной подготовки сотрудников органов внутренних дел различных категорий.

Особенностью административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел является участие в ее осуществлении сотрудников милиции, не обладающих полномочиями по разрешению дела об административном правонарушении по существу и наложению административных взысканий. Так, дежурные по органам внутренних дел, участковые инспектора милиции, работники других служб милиции выясняют обстоятельства совершенных административных правонарушений, квалифицируют содеянное правонарушителем, составляют протоколы об административных правонарушениях, выполняют иные процессуальные действия, обеспечивающие рассмотрение и разрешение дела полномочным должностным лицом или органом.

Причем сотрудники милиции вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, дела о которых разрешаются по существу иными юрисдикционными органами (например, судьями).

Такие протоколы также предварительно рассматриваются руководителями органов внутренних дел, которые проверяют правильность квалификации содеянного, оценивают достоверность и достаточность собранных по делу доказательств, выясняют, не имеется ли обстоятельств, исключающих дальнейшее производство по делу, определяют подведомственность данного дела и направляют его компетентному органу для разрешения по существу. Органы внутренних дел (милиция) правомочны применять к правонарушителям меры административно-процессуального принуждения, обеспечивающие компетентному органу необходимые условия для рассмотрения дела. Так, в определенных законом случаях лицо, привлекаемое к административной ответственности и уклоняющееся от явки по вызову, может быть задержано милицией и подвергнуто приводу в суд для участия в рассмотрении дела об административном правонарушении.

Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел регламентируется прежде всего нормами Кодекса

об административных правонарушениях, в структуре которого имеются разделы и главы, определяющие порядок производства по делам об административных правонарушениях. Кроме того, МВД России издаются нормативные акты, регулирующие отдельные стороны организации и осуществления административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел, их служб и сотрудников¹.

В нормах Кодекса об административных правонарушениях определяются задачи производства по делам об административных правонарушениях. Важнейшей из них является своевременное, всестороннее, полное и объективное выяснение обстоятельств каждого дела и разрешение его в точном соответствии с законом. Выяснение фактических обстоятельств совершенного правонарушения осуществляется в начальной стадии производства по делу об административном правонарушении путем сбора и оценки доказательств. В осуществлении этой деятельности участвует широкий круг сотрудников милиции (других служб органов внутренних дел). Так, участковые инспектора, дежурные по органам внутренних дел и другие сотрудники устанавливают личность правонарушителя, допрашивают свидетелей правонарушения, получают объяснения от правонарушителя и потерпевших, изымают вещественные доказательства (предметы, орудия правонарушения), назначают экспертизы и пр. Их деятельность по сбору и закреплению доказательств осуществляется в порядке, определяемом законодательными и подзаконными нормативными актами, в соответствующих процессуальных формах.

Оценив совокупность собранных доказательств, сотрудник органов внутренних дел приходит к выводу о фактических обстоятельствах правонарушения, т.е. воспроизводит своеобразную модель фактически совершенного противоправного деяния, после чего им выбирается норма права, в соответствии с которой квалифицируется это деяние. Правовым результатом этой деятельности является протокол об административном правонарушении,

¹ См., например, Инструкцию по организации производства по делам об административных нарушениях правил дорожного движения и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности дорожного движения, утвержденную приказом МВД России от 23 марта 1993 г. № 130.

составляемый сотрудником¹. Составленный протокол регистрируется в специальном журнале (книге) регистрации протоколов об административных правонарушениях, находящемся в дежурной части (либо в канцелярии) органа внутренних дел. В тот же день составленный протокол передается начальнику органа внутренних дел (отделения милиции) либо его заместителю (если он обладает юрисдикционными полномочиями по данной категории)².

Начальник органа, рассматривая протокол, проверяет правильность оформления всех материалов дела, обоснованность произведенной квалификации правонарушения имеющимися в деле материалами. При обнаружении ошибок в оформлении протокола и других материалов, а также в квалификации административного правонарушения он дает указание подчиненным сотрудникам об устранении недостатков.

Далее, начальник органа внутренних дел определяет в соответствии с нормами КоАП подведомственность дела об административном правонарушении. Если дело подведомственно другому административно-юрисдикционному органу, то оно направляется по подведомственности с учетом установленного законом места рассмотрения дела об административном правонарушении (по месту совершения правонарушения, месту учета транспортного средства или по месту жительства правонарушителя).

В случае, когда рассмотрение дела по существу входит в компетенцию органов внутренних дел и в соответствии с КоАП дело подлежит рассмотрению по месту совершения правонарушения, начальник органа определяет время рассмотрения дела, принимает меры к обеспечению извещения правонарушителя о месте и времени его рассмотрения, при необходимости вызывает свидетелей, потерпевших, эксперта, переводчика.

¹ В случаях, когда по фактам совершения административных проступков протокол не составляется, на основе первичной оценки обстоятельств дела сотрудником милиции принимается на месте совершения правонарушения решение о наложении административного взыскания либо об освобождении лица от административной ответственности. Штраф взимается сотрудником милиции, о чем правонарушителю выдается квитанция установленного образца.

² По делам о некоторых нарушениях правил дорожного движения инспектор дорожно-патрульной службы ГИБДД или госавтоинспектор, составивший протокол, самостоятельно принимает решение по делу и выносит на месте совершения правонарушения постановление о наложении на водителя штрафа, которое вручается ему для исполнения.

Рассмотрение дела по существу производится в органе внутренних дел (либо по месту работы или жительства правонарушителя) в порядке, определенном КоАП. В процессе рассмотрения исследуются и оцениваются собранные ранее и представленные вновь доказательства, делается вывод о совершении лицом правонарушения и о его квалификации либо об отсутствии события или состава административного правонарушения. В случае признания лица виновным в совершении административного проступка выясняются обстоятельства, смягчающие и отягчающие ответственность, наличие оснований для освобождения лица от административной ответственности и другие обстоятельства, имеющие значение для разрешения дела.

Рассмотрение дела заканчивается принятием решения по существу дела и вынесением постановления о наложении административного взыскания или о прекращении дела производством. Постановление объявляется по окончании рассмотрения дела. В течение трех дней копия постановления должна быть вручена или выслана лицу, в отношении которого вынесено постановление, а также потерпевшему по его просьбе.

Вынесенное постановление и материалы дела после рассмотрения передаются специально выделенному работнику канцелярии органа (делопроизводителю) для контроля исполнения наложенного взыскания.

После рассмотрения дела об административном правонарушении и наложения административного взыскания в зональный информационный центр (ЗИЦ) УВД (ГУВД) направляется карточка учета правонарушений (КУП). В ней указываются полные данные о правонарушителе, вид правонарушения (статья КоАП, в соответствии с которой наложено взыскание), место и время совершения правонарушения, другие данные, характеризующие объективную сторону проступка, принятое по делу постановление, место хранения материала (номер материала, номер и страницы дела, к которому приобщен материал, и др.)¹.

¹ Большинство перечисленных сведений заносится в КУП лицом, составляющим протокол об административном правонарушении. Сведения о результатах рассмотрения дела заполняются делопроизводителем или иным работником по поручению начальника органа внутренних дел. Начальником органа проверяется правильность заполнения КУП и принимается решение о ее направлении в ЗИЦ.

Централизованная обработка этих сведений позволяет вести персональный учет правонарушителей и на его основе осуществлять справочную работу; выявлять лиц, неоднократно совершавших административные правонарушения; получать статистические и аналитические данные, характеризующие правонарушения и правонарушителей. Такие данные используются как при организации административно-юрисдикционной деятельности, так и при осуществлении юрисдикции по конкретным делам (сведения о рецидиве), а также в организации и осуществлении профилактической работы органов внутренних дел с лицами, совершившими административные правонарушения. Помимо указанной (оперативно-справочной) информации в организации административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел используется статистическая информация, содержащаяся в составляемых различными службами органов внутренних дел отчетных документах об административной практике. Статистическая отчетность составляется по установленным формам и представляется в соответствующие службы вышестоящих органов внутренних дел в определенные нормативными актами периоды времени.

Оперативно-справочная и статистическая информация об административно-юрисдикционной деятельности используется органами внутренних дел не только для оценки ее состояния и разработки мер по совершенствованию административной юрисдикции, но и для решения более общих задач организации административной деятельности различных служб милиции.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие из перечисленных видов деятельности относятся к административной юрисдикции?

- а) Начальником органа внутренних дел выдана гражданину разрешение на приобретение оружия.
- б) Начальником органа внутренних дел гражданину отказано в приеме на работу.
- в) Начальником УВД по жалобе гражданина отменено решение начальника РОВД об отказе в разрешении на приобретение оружия.
- г) Начальником органа внутренних дел вынесено постановление о прекращении производства по делу об административном правонарушении.

д) Начальником УВД издан приказ о наложении дисциплинарного взыскания на сотрудника уголовного розыска.

2. Начальник органа внутренних дел, рассмотрев протокол и материалы о совершении гражданином мелкого хищения чужого имущества, принял решение о прекращении производства по делу и направлении материала в товарищеский суд по месту работы правонарушителя.

Правомерно ли решение начальника органа внутренних дел?

3. Начальник отдела уголовного розыска районного отдела внутренних дел рассмотрел составленный участковым инспектором милиции протокол о мелком хулиганстве и вынес постановление о наложении на нарушителя штрафа.

Правомерно ли такое решение?

4. Начальник районного отдела внутренних дел 12 января текущего года, рассмотрев поступивший ему 9 января от участкового инспектора протокол о совершении гражданином мелкого хулиганства, принял решение о направлении дела об административном правонарушении для разрешения по существу в районный отдел внутренних дел по месту жительства правонарушителя.

Правомерны ли действия начальника?

5. Каков порядок рассмотрения дела об административном правонарушении начальником органа внутренних дел?

Глава 21. ОБЕСПЕЧЕНИЕ 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 целей, 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, своеобразии 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»¹ 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 дифференцированно 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 защиты жизни, здоровья, прав и

¹ См.: п.п. 13 и 20 ст. 10; п.п. 2 и 28 ст. 11, ст. 14 Закона РСФСР «О милиции».

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.

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 уголовно-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 админи-

стративной 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 компе-

тенцией 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»¹ 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 сотруд-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, № 47, ст.4472; 1999, № 7, ст.878.

никами 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, обращается 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 действий 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 или 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.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какие факторы обуславливают важную роль законности в административной деятельности милиции?
2. Соотнесите принципы законности и целесообразности.
3. Проанализируйте способы обеспечения законности в административной деятельности милиции.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА

Глава 22. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА

Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, соблюдение законности и укрепление правопорядка в стране немыслимы без участия в этом деле граждан. Опора на поддержку граждан и общественных объединений - одно из неперемennых условий эффективной деятельности правоохранительных органов по предупреждению и пресечению правонарушений, устранению порождающих их причин.

Граждане содействуют правоохранительным органам, в том числе и органам внутренних дел, в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности как индивидуально - на добровольной основе, по контракту, так и через общественные объединения.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 14 апреля 1995 г. «Об общественных объединениях»¹ последние могут создаваться в следующих организационно-правовых формах: общественные организации; общественные движения; общественные фонды; общественные учреждения; органы общественной самодеятельности. Общественные объединения в соответствии со своими уставами преследуют социальные, политические, культурные, воспитательные и иные общественно полезные цели. Органы государства оказывают поддержку общественным объединениям в их социально полезной деятельности. Вместе с тем общественные объединения участвуют в реализации задач и функций органов государственной власти. Многие общественные объединения осуществляют воспи-

¹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231.

тательную работу, организуют культурный досуг своих членов, ведут борьбу с детской безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, непосредственно участвуют в обеспечении правопорядка.

Большую помощь органам государственной власти и местного самоуправления в обеспечении охраны общественного порядка и общественной безопасности, в профилактике правонарушений и борьбе с преступностью оказывают органы общественной самодеятельности.

Органом общественной самодеятельности является не имеющее членства общественное объединение, целью которого является совместное решение различных социальных проблем, возникающих у граждан по месту жительства, работы или учебы, направленное на удовлетворение потребностей неограниченного круга лиц, чьи интересы связаны с достижением уставных целей и реализацией программ органа общественной самодеятельности по месту его создания.

Орган общественной самодеятельности формируется по инициативе граждан, заинтересованных в решении указанных проблем, и строит свою работу на основе самоуправления в соответствии с уставом, принятым на собрании учредителей. Орган общественной самодеятельности не имеет над собой вышестоящих органов или организаций. В случае государственной регистрации органа общественной самодеятельности он приобретает права и принимает на себя обязанности юридического лица в соответствии с уставом.

Организационными формами органов общественной самодеятельности являются советы и комитеты микрорайонов, жилищных комплексов, домовые, уличные, квартальные, поселковые, сельские комитеты и другие органы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. Воспитательную работу среди молодежи проводят советы содействия семье и школе, родительские комитеты, советы ветеранов войны и труда, общественные воспитатели несовершеннолетних и др. Эти формирования состоят из представителей общественных объединений и граждан.

Компетенция органов общественной самодеятельности и других общественных формирований определяется Федеральным законом «Об общественных объединениях», Федеральным законом от 12 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», другими зако-

нами, соответствующими уставами об общественных формированиях.

Деятельность ряда общественных объединений непосредственно связана с профилактикой правонарушений, охраной правопорядка. Так, общественные воспитатели несовершеннолетних оказывают помощь родителям или лицам, их заменяющим, в воспитании несовершеннолетних в духе уважения законов и правил общежития. Общественные воспитатели работают в тесном контакте с членами комиссий по защите прав несовершеннолетних, педагогическими коллективами, администрацией предприятий и учреждений по месту работы несовершеннолетнего, с органами внутренних дел (милицией), с общественными организациями по месту учебы или жительства несовершеннолетнего, с врачами и другими специалистами.

Функции по оказанию на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам по защите прав и законных интересов клиентов осуществляют лица (организации), занимающиеся частной детективной и охранной деятельностью¹. Органы внутренних дел выдают лицензии (разрешения) на занятие этой деятельностью и осуществляют за ней контроль. Предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе на договорной основе. Охранно-сыскные организации привлекаются прежде всего для поддержания правопорядка, в том числе на договорной основе. Охранно-сыскные организации привлекаются прежде всего для поддержания правопорядка на улицах и других общественных местах, а также используются при проведении целевых оперативно-профилактических мероприятий по борьбе с угонами автотранспортных средств, хищениями имущества.

В некоторых республиках, краях и областях образованы и действуют координационные советы (центры) социально-профилактической направленности. В их состав входят председатели советов ветеранов войны и труда, товарищеских судов, представители предприятий, учреждений и организаций, сотрудники правоохранительных органов. Эти центры решают задачи по пре-

¹ См.: Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». - Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, № 17, ст.888.

дупреждению правонарушений, проводят воспитательную работу с несовершеннолетними, оказывают иную помощь органам внутренних дел. Финансовое и материально-техническое обеспечение социально-профилактических центров осуществляется за счет средств местного бюджета¹.

Общественные формирования, непосредственно участвующие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Важная роль в охране общественного порядка, в обеспечении общественной безопасности и борьбе с преступностью, а также иными правонарушениями принадлежит специальным общественным формированиям: добровольным народным дружинам по охране общественного порядка; товарищеским судам; общественным пунктам охраны правопорядка; внештатным сотрудникам милиции и др.

Добровольные народные дружины по охране общественного порядка (ДНД) создаются в районах, городах и других населенных пунктах. Порядок образования и деятельности добровольных народных дружин, их задачи, обязанности и права, материально-техническое обеспечение, а также руководство определяются соответствующими положениями о ДНД².

Государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и должностные лица оказывают всемерное содействие и помощь дружинам. Во время проведения органами внутренних дел и ДНД совместных мероприятий по охране общественного порядка и предупреждению правонарушений оперативное руководство работой дружинников осуществляют соответствующие должностные лица органов внутренних дел.

ДНД участвуют в охране общественного порядка на улицах, площадях, в парках и других общественных местах; оказывают содействие органам внутренних дел, прокуратуре, судам и юстиции в их деятельности по укреплению общественного порядка; принимают участие в борьбе с хулиганством, пьянством, хищениями собственности и другими правонарушениями; участвуют в проведении воспитательной работы в трудовых коллективах и среди населения по соблюдению существующих правил общежития и предупреждению антиобщественных поступков; участвуют в

¹ См. более подробно: Добываясь участия граждан в обеспечении правопорядка. — Вестник МВД Российской Федерации, 1995, № 3.

² См., например, Временное положение о Московской городской народной дружине. - Вестник Мэрии Москвы, 1994, № 11

борьбе с детской безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних; участвуют в обеспечении безопасности движения транспорта и пешеходов и в предупреждении дорожно-транспортных происшествий; принимают меры по оказанию неотложной помощи лицам, пострадавшим от несчастных случаев или правонарушений, а также находящимся в общественных местах в беспомощном состоянии; участвуют в спасении людей, имущества и поддержании общественного порядка при стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах; участвуют в проведении мероприятий по охране и защите природных богатств, борьбе с нарушениями правил охоты и рыболовства и др.

В целях обеспечения выполнения указанных обязанностей народным дружинникам предоставлены соответствующие права. Дружинники имеют право требовать от граждан соблюдения установленного общественного порядка и прекращения правонарушений; требовать от нарушителей предъявления документа, удостоверяющего личность; составлять в отсутствие работников милиции или иных уполномоченных лиц протокол в случаях злого нарушения общественного порядка или причинения правонарушением имущественного или иного ущерба гражданину или организации с последующей передачей протокола начальнику штаба (командиру) дружины; доставлять в милицию или штаб ДНД лиц, совершивших правонарушения, либо в целях пресечения правонарушений, а также для установления личности нарушителя и составления протокола, если нет возможности составить его на месте нарушения; при этом нахождение доставленного лица в штабе ДНД не может продолжаться более одного часа; изымать орудия совершения правонарушения и незамедлительно передавать их в милицию. Дружинники наделены и другими правами, предусмотренными действующим законодательством.

Противодействие законной деятельности народных дружинников, посягательство на жизнь, здоровье и достоинство народных дружинников в связи с их деятельностью по охране общественного порядка влекут за собой ответственность согласно закону.

Основными формами и методами работы ДНД являются: патрулирование и выставление постов на улицах, площадях, в парках и других общественных местах; проведение рейдов по выявлению правонарушений и лиц, их совершивших; проведение индивидуальной воспитательной работы с лицами, допускающими правонарушения, установление шефства дружинников над такими лицами; разъяснение гражданам законодательства и правил обще-

жития; оформление материалов на правонарушителей и направление их в соответствующие органы государства и общественные организации; выпуск сатирических плакатов и фотовитрин, использование средств печати, радио и телевидения в целях профилактики правонарушений и воздействия на нарушителей; обсуждение поведения нарушителей на заседаниях штаба ДНД.

Положения о ДНД предусматривают создание специализированных народных дружин или специализированных групп в составе дружин в целях лучшей организации работы по борьбе с отдельными видами правонарушений. Такие дружины, отряды, группы могут создаваться для обеспечения имущественной безопасности граждан, сохранности собственности юридических лиц; безопасности дорожного движения и т.д. Специализация дружинников способствует более эффективной работе по предупреждению и пресечению правонарушений.

Так, например, для обеспечения безопасности граждан в особых условиях (при осложнении оперативной обстановки в связи с ростом преступности и правонарушений, стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах), обеспечения общественного порядка на массовых мероприятиях, а также для выполнения специальных задач по охране правопорядка по решению соответствующих штабов дружин могут согласно Временному положению о Московской городской народной дружине создаваться оперативные отряды.

Руководство деятельностью дружины осуществляют штаб и командир дружины, назначаемый на должность и освобождаемый От должности штабом народной дружины по согласованию с соответствующими органами исполнительной власти. Актами органов государственной власти предусматривается и иной порядок назначения руководителя дружины. Так, начальник Московского городского штаба народной дружины назначается на должность и освобождается от нее решением правительства Москвы. Командиры дружин региональных муниципальных округов (территориальных управлений), а также народных дружин предприятий, учреждений, организаций и органов общественного самоуправления назначаются на должность и освобождаются от нее Московским городским штабом народной дружины по представлению штаба народной дружины административного округа и по согласованию с префектурой округа.

Для осуществления повседневной работы по управлению народными дружинами и организации их взаимодействия с правоох-

ранительными и иными государственными органами могут вводиться штатные должности работников аппарата управления штабов дружин. Схему должностных окладов, объем и источники финансирования аппарата управления дружины определяют органы исполнительной власти.

Исполнение обязанностей и отдельных функций работников аппарата управления штабов народных дружин может осуществляться дружинниками на общественных началах, на договорной и иной возмездной основе.

В последние годы распространение получили и такие организационные формы непосредственного участия граждан в охране правопорядка, как ассоциации добровольных дружин, казачьи дружины, отряды содействия милиции, объединения граждан по охране домов, садоводческих товариществ, стоянок автотранспорта и др.

Товарищеские суды. Это выборные органы общественной самодеятельности, призванные активно содействовать воспитанию граждан в духе добросовестного отношения к труду, бережного отношения к имуществу, соблюдения правил общежития, развития у них чувства товарищеской взаимопомощи, уважения, достоинства и чести людей. Главное в работе товарищеских судов - предупреждение правонарушений, воспитание граждан путем убеждения и общественного воздействия, создания обстановки нетерпимости к антиобщественным поступкам. Порядок организации и деятельности товарищеских судов определен специальным положением о них¹.

Товарищеские суды создаются на предприятиях, в учреждениях, организациях, высших и средних учебных заведениях, домах, обслуживаемых жилищно-эксплуатационными конторами, дирекциями эксплуатации зданий, домоуправлениями, а также в сельских населенных пунктах и поселках. Состав товарищеского суда избирается открытым голосованием на общих собраниях трудовых коллективов и собраниях (сходах) граждан по месту жительства сроком на два года.

Товарищеские суды рассматривают дела: о распитии спиртных напитков на улицах, во дворах и подъездах, на стадионах, во всех видах общественного транспорта и в других общественных

¹ См.: Положение о товарищеских судах, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. -Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1977, № 12, ст.254.

местах кроме предприятий торговли и общественного питания, в которых продажа спиртных напитков в разлив разрешена; о появлении в общественных местах в пьяном виде, оскорбляющем человеческое достоинство и общественную нравственность; о распитии спиртных напитков на производстве или о пребывании на работе в нетрезвом состоянии; об участии мастеров, начальников участков и других руководителей в распитии спиртных напитков с подчиненными на производстве или о непринятии мер к отстранению от работы лиц, находящихся в нетрезвом состоянии, либо о сокрытии случаев распития спиртных напитков или появления на работе в нетрезвом состоянии подчиненных им работников; о мелком хулиганстве, мелком хищении государственного или коллективного имущества; о совершенной впервые краже малоценных предметов потребления и быта, находящихся в личной собственности граждан, в случае, когда виновный и потерпевший являются членами одного коллектива; об оскорблении, клевете, побоях и легких телесных повреждениях, не повлекших расстройства здоровья, если эти деяния совершены впервые; о сквернословии; о невыполнении или ненадлежащем выполнении родителями, опекунами или попечителями обязанностей по воспитанию детей; о недостойном отношении к родителям; о недостойном поведении в семье; о недостойном отношении к женщине; о порче жилых и нежилых помещений и коммунального оборудования; о несоблюдении правил противопожарной безопасности; о нарушении правил внутреннего распорядка в квартирах и общежитиях, о спорах жильцов по использованию подсобных помещений, домовых служб, оплате коммунальных услуг, оплате расходов по текущему ремонту мест общего пользования; о порядке пользования строениями, составляющими общую собственность двух или нескольких граждан; о разделе имущества крестьянского хозяйства и о выделе из крестьянского хозяйства; о разделе имущества между супругами при согласии спорящих сторон на рассмотрение дела в товарищеском суде; о порче деревьев и других зеленых насаждений; о взыскании ущерба, причиненного мелкими лесонарушениями; об имущественных спорах между гражданами на небольшую сумму при согласии участников спора на рассмотрение дела в товарищеском суде; о других административных правонарушениях, если органы (должностные лица), уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях, сочтут необходимым передать материалы на рассмотрение товарище-

ского суда для применения к правонарушителю мер общественного воздействия.

Кроме того, товарищеский суд может рассматривать дела о нарушениях трудовой дисциплины и о других правонарушениях.

Товарищеский суд может рассматривать также дела о впервые совершенных преступных деяниях, если они не представляют большой общественной опасности, и органы внутренних дел, прокуратура или суд в соответствии с действующим законодательством передадут материалы такого дела на рассмотрение товарищеского суда.

Товарищеский суд может применить к виновному следующие меры воздействия: обязать принести публичное извинение потерпевшему или коллективу; объявить товарищеское предупреждение; объявить общественное порицание; объявить общественный выговор с опубликованием или без опубликования в печати; наложить денежный штраф¹.

Наряду с применением указанных мер воздействия товарищеский суд может обязать виновного возместить причиненный неправомерными действиями ущерб на небольшую сумму, если законодательством не установлен иной порядок взыскания ущерба. По делам о мелких хищениях государственного или общественного имущества товарищеский суд во всех случаях должен обязать виновного полностью возместить причиненный материальный ущерб, установив срок исполнения такого решения.

Правила рассмотрения дел товарищескими судами устанавливаются Положением о товарищеских судах.

Руководство деятельностью товарищеских судов на территории городов, районов, поселков и других населенных пунктов осуществляется органами местного самоуправления соответствующих территориальных муниципальных образований.

На предприятиях, в учреждениях, организациях, образовательных учреждениях работой товарищеских судов непосредственно руководят соответствующие профсоюзные организации.

В целях содействия органам местного самоуправления, профсоюзным организациям в осуществлении руководства и контроля за деятельностью товарищеских судов, оказания им помощи, координации деятельности товарищеских судов, организации учебы и обмена опытом работы при органах местного самоуправления

¹ См., например, п.5 ст. 7 Положения о товарищеских судах, действующего в РСФСР.

могут создаваться общественные советы по работе товарищеских судов. Правовую помощь товарищеским судам оказывают органы юстиции, прокуратуры и суды.

Общественные пункты охраны порядка представляют собой организационно-правовую форму взаимодействия государственных органов, трудовых коллективов и общественности в управлении процессами нравственного воспитания, способствующую социально-правовой активности граждан, предупреждению правонарушений, воспитанию граждан в духе сознательной дисциплины. соблюдения законов и уважения существующих правил общежития. Общественные пункты охраны порядка создаются для объединения усилий штабов добровольных народных дружин, товарищеских судов, домовых (уличных, сельских) комитетов, общественных инспекций по делам несовершеннолетних, других органов общественной самодеятельности населения и трудовых коллективов в работе по охране общественного порядка и профилактике правонарушений на закрепленной за ними территории, улучшения их взаимодействия с государственными органами. Органы общественной самодеятельности, представленные в общественном пункте охраны порядка, сохраняют свою организационную самостоятельность, действуя в пределах установленной компетенции. Служебные обязанности участковых инспекторов милиции и представителей других государственных организаций, связанные с работой в общественном пункте охраны порядка, определяются соответствующими нормативными актами. Государственные органы и должностные лица оказывают всемерное содействие и помощь общественным пунктам охраны порядка в их деятельности. В общественных пунктах охраны порядка создаются необходимые условия участковым инспекторам милиции и другим должностным лицам для выполнения ими своих обязанностей в области укрепления правопорядка.

Порядок организации и деятельности общественных пунктов охраны порядка определен специальными положениями о них¹. Общественные пункты охраны порядка создаются и упраздняются органами местного самоуправления городов, районов, объединенных сельских поселений и других муниципальных территориальных образований по предложению общественных организаций,

¹ См., например, Положение об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР от 25 июня 1980 г. - Ведомости Верховного Совета РСФСР, 1980, № 27, ст.772.

органов общественной самодеятельности и трудовых коллективов. Общественные пункты охраны порядка создаются в городах, как правило, в границах территорий жилищно-эксплуатационных контор (домоуправлений), в сельской местности - в границах территории нескольких поселений либо отдельных населенных пунктов.

Для обеспечения согласованной деятельности органов общественной самодеятельности, населения и трудовых коллективов, представленных в общественном пункте охраны порядка, создается совет общественного пункта охраны порядка в составе председателя, его заместителей и членов совета из числа лиц, рекомендованных общественными организациями, трудовыми коллективами, а также государственными организациями, участвующими в охране порядка на территории, закрепленной за данным общественным пунктом. Совет общественного пункта охраны порядка утверждается органом местного самоуправления соответствующей территории муниципального образования.

Совет общественного пункта охраны порядка в соответствии с действующим законодательством выполняет следующие основные обязанности: изучает состояние общественного порядка на закрепленной за ним территории, разрабатывает и вносит в соответствующие органы и организации предложения по вопросам укрепления правопорядка и профилактики правонарушений; способствует установлению взаимодействия и обмену опытом в работе по охране общественного порядка представленных в общественном пункте органов и организаций; содействует органам внутренних дел, добровольным народным дружинам в обеспечении охраны общественного порядка на соответствующей территории; участвует в пропаганде правовых знаний среди населения; содействует государственным органам и общественным организациям в выявлении лиц, ведущих антиобщественный противоправный образ жизни; оказывает помощь государственным органам и общественным организациям в борьбе с пьянством и алкоголизмом; координирует работу представленных в общественном пункте органов и организаций по проведению индивидуальной воспитательной работы с правонарушителями, установлению над ними шефства; содействует государственным органам и общественным организациям в борьбе с безнадзорностью и правонарушениями несовершеннолетних, воспитанию детей и подростков; оказывает помощь исполнительным органам местного самоуправления, жилищно-эксплуатационным организациям в проведении общих

собраний, сходов граждан по месту их жительства для обсуждения вопросов укрепления общественного порядка и соблюдения общепринятых правил общежития.

Совет общественного пункта охраны порядка организует в общественном пункте дежурство членов совета для обеспечения взаимодействия представленных в нем органов, организаций и должностных лиц, а также для принятия соответствующих мер по заявлениям и сообщениям граждан о нарушениях общественного порядка. Совет заслушивает сообщения членов совета о выполнении возложенных на них обязанностей по укреплению общественного порядка и профилактике правонарушений, ходатайствует перед органами местного самоуправления и соответствующими органами и организациями о поощрении лиц, активно участвующих в работе по охране общественного порядка.

Совет общественного пункта охраны порядка рассматривает вопросы, отнесенные к его компетенции, на своих заседаниях. Решения совета имеют рекомендательный характер.

Руководство работой советов общественных пунктов охраны порядка осуществляют районные, городские (в городах без районного деления), районные в городах, поселковые и другие органы местного самоуправления.

Органы внутренних дел обеспечивают общественные пункты охраны порядка инструктивно-методическими пособиями и юридической литературой, представляют их советам необходимую информацию о состоянии правопорядка на территории, закрепленной за данным пунктом. Непосредственную помощь в работе общественным пунктам охраны порядка оказывают участковые инспектора милиции, входящие в состав советов общественных пунктов. Они, как правило, являются заместителями председателя совета общественного пункта охраны порядка.

Внештатные сотрудники милиции. В качестве внештатных сотрудников милиции могут быть граждане Российской Федерации не моложе 18 лет, способные по своим личным и деловым качествам оказывать милиции содействие в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений, раскрытии преступлений.

Внештатные сотрудники подбираются на добровольных началах и в индивидуальном порядке, как правило, из числа народных дружинников, пенсионеров - бывших работников органов внутренних дел, федеральной службы безопасности, юстиции, проку-

ратуры и военнослужащих. Подбор внештатных сотрудников осуществляют руководители, оперативный и начальствующий состав подразделений милиции. Лицо, подобранное в качестве кандидата во внештатные сотрудники, тщательно изучается. Зачисление внештатных сотрудников производится приказом начальника органа внутренних дел, в котором указывается специализация внештатного сотрудника и за каким конкретным работником данного органа он закрепляется. После зачисления внештатному сотруднику выдается под расписку удостоверение установленного образца, которое подписывается в МВД, УВД, УВДТ (ОВДТ) начальником структурного подразделения или его заместителем, в горрайлиноорганах - начальником соответствующего органа или его заместителем.

Внештатные сотрудники работают под руководством работников милиции, выполняя их поручения. Непосредственную работу с внештатными сотрудниками осуществляют руководители, оперативный и начальствующий состав подразделений и служб охраны общественного порядка уголовного розыска, госавтоинспекции, участковые инспектора милиции. Указанные должностные лица милиции могут давать внештатным сотрудникам конкретные поручения, инструктировать о способах их выполнения; контролировать действия внештатных сотрудников; участвовать в обучении внештатных сотрудников формам и методам работы по охране общественного порядка и профилактике правонарушений, в проведении занятий по изучению основ законодательства; обобщать и распространять положительный опыт работы внештатных сотрудников, вносить предложения по ее совершенствованию.

Поручения внештатному сотруднику дает тот работник милиции, за которым он закреплен. Внештатный сотрудник осуществляет только те действия, которые не выходят за пределы данных ему поручений. В случае необходимости для участия в выполнении отдельных мероприятий разрешается направлять внештатного сотрудника (с его согласия) в свободное от работы или учебы время в служебные командировки вместе с работниками милиции. При этом расходы, связанные с командировками, возмещаются органами внутренних дел по мотивированному рапорту работника милиции, под непосредственным руководством которого работает внештатный сотрудник.

Вместе с тем работники милиции не могут поручать внештатным сотрудникам самостоятельное производство уголовно-

процессуальных и других действий, оперативно-розыскных мероприятий, относящихся к исключительной компетенции работников милиции. Запрещается привлекать внештатных сотрудников к участию в мероприятиях, заведомо связанных с риском для их личной безопасности, а также знакомить их с документами, содержащими государственную тайну или служебную информацию ограниченного пользования.

Результаты работы внештатного сотрудника, его личные и деловые качества систематически, но не реже одного раза в год анализируются работником милиции, за которым он закреплен, и докладываются рапортом с выводом о целесообразности дальнейшего использования в качестве внештатного сотрудника руководителю соответствующего органа, службы, подразделения. Работа внештатного сотрудника отражается в учетной карточке. Активно участвующие в выполнении поручений внештатные сотрудники могут поощряться. К видам поощрения относятся: благодарность, денежная премия, ценный подарок и др. В случае неоднократного недобросовестного отношения внештатного сотрудника к выполнению поручения работником милиции может быть поставлен перед руководством органа внутренних дел вопрос о его исключении из числа внештатных сотрудников.

Гражданин, подавший заявление об освобождении его от работы в качестве внештатного сотрудника, либо скомпрометировавший себя, или не желающий продолжать оказывать помощь милиции, исключается из числа внештатных сотрудников приказом начальника соответствующего органа внутренних дел. При этом его удостоверение изымается и уничтожается в установленном порядке. Учетная карточка вы бывшего внештатного сотрудника хранится в течение одного года, после чего подлежит уничтожению.

Правовой статус внештатного сотрудника милиции определен нормативным актом МВД России. Им же регулируются вопросы организации работы внештатных сотрудников¹. Вопросы привлечения граждан к охране общественного порядка в качестве внештатных сотрудников милиции регулируются также нормативными и иными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, по инициативе МВД Республики Бурятия правительством этой республики принято постановление от 18 ноября 1993 г. «О мерах по усилению охраны

¹ См : Приказ МВД России от 20 ноября 1992 г. № 420.

общественного порядка в Республике Бурятия», где предусмотрена оплата труда внештатных сотрудников. В соответствии с постановлением органы внутренних дел заключают договоры с гражданами, которые оформлены внештатными инспекторами милиции. Оплата производится за счет средств денежного содержания сотрудников органов внутренних дел, должности которых не укомплектованы¹.

Важнейшим условием эффективности работы по охране правопорядка, предупреждению и пресечению правонарушений является организация взаимодействия органов внутренних дел и общественных формирований, участвующих в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности. Взаимодействие предполагает согласование целей и объединение усилий органов внутренних дел и общественных формирований для совместного решения задач в сфере общественного порядка и общественной безопасности. Необходимость взаимодействия обусловлена множественностью организационных форм участия граждан в охране правопорядка, а также известной обособленностью общественных формирований.

Поскольку на органы внутренних дел государство возложило функции по непосредственному обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности в стране, то им принадлежит ведущая роль в организации взаимодействия с общественностью, участвующей в охране правопорядка. Взаимодействие органов внутренних дел с общественными формированиями осуществляется на основе общих принципов государственного управления. Эти принципы и формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями по охране правопорядка закреплены в нормативных актах, регулирующих деятельность органов внутренних дел и общественных формирований, а также в иных актах.

Наиболее широкое применение в правоохранительной практике имеют следующие формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями, участвующими в охране правопорядка:

1. Обмен информацией о состоянии общественного порядка и общественной безопасности. Эта информация необходима для определения актуальных задач по предупреждению и пресечению правонарушений, планирования работы, повышения ее эффек-

¹ См.: Вестник МВД Российской Федерации, 1995, № 3, с.69.

тивности и оценки конечных результатов. Объем и содержание информации, которой органы внутренних дел обеспечивают общественные формирования, определяются руководителями соответствующих органов внутренних дел.

2. Совместное планирование и проведение мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, по предупреждению и пресечению правонарушений.

3. Оказание органами внутренних дел содействия и поддержки общественным формированиям в выполнении возложенных на них задач в сфере правопорядка.

4. Обучение сотрудниками органов внутренних дел членов общественных формирований методам и формам предупреждения и пресечения правонарушений; проведение с ними работы по правовому обучению; оказание методической и иной помощи в планировании и учете их работы.

5. Направление органами внутренних дел материалов о правонарушениях в общественные формирования для рассмотрения и принятия соответствующих мер общественного воздействия к правонарушителям.

6. Передача общественными формированиями материалов о правонарушениях в органы внутренних дел, если при рассмотрении дела о правонарушении общественное формирование придет к убеждению о необходимости привлечения правонарушителя к уголовной или административной ответственности.

7. Сотрудничество граждан с органами внутренних дел в охране правопорядка на договорно-возмездной основе за счет средств органов внутренних дел.

Вопросы и задания для самопроверки

1. Назовите общественные (негосударственные) формирования, участвующие в охране правопорядка.

2. Могут ли представители негосударственных формирований применять меры административного принуждения к правонарушителям?

3. Перечислите обязанности сотрудника милиции по руководству деятельностью внештатного сотрудника милиции.

4. Перечислите основные формы связи и взаимодействия милиции с общественными, негосударственными формированиями.

Глава 23. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ (МИЛИЦИИ) С ТРУДОВЫМИ КОЛЛЕКТИВАМИ, НАСЕЛЕНИЕМ И СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ПРАВОПОРЯДКА

Эффективность обеспечения правопорядка во многом зависит от непосредственной связи милиции с трудовыми коллективами, населением и средствами массовой информации. Правоохранительная практика показывает, что, опираясь на поддержку трудовых коллективов, населения и средства массовой информации, милиция более успешно решает задачи по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности.

Сотрудники милиции проводят в трудовых коллективах и среди населения информационно-консультативную деятельность. Разъясняют законы и иные правовые акты по вопросам обеспечения правопорядка, личной и общественной безопасности, охраны собственности от противоправных посягательств. Они информируют население о состоянии правопорядка в городе или ином населенном пункте, т.е. на территории обслуживания.

Взаимодействие с трудовыми коллективами (независимо от форм собственности) и населением поддерживают: подразделения патрульно-постовой службы милиции - в процессе охраны общественного порядка на улицах, в парках, садах и в других общественных местах, а также при проведении массовых мероприятий; подразделения ГИБДД с трудовыми коллективами автотранспортных организаций в деле обеспечения безопасности дорожного движения; участковые инспектора милиции с трудовыми коллективами предприятий, организаций и населением по вопросам профилактики правонарушений на обслуживаемой ими территории; сотрудники лицензионно-разрешительной службы - с коллективами частных охранных объединений, а также предприятий, имеющих огнестрельное оружие и взрывчатые материалы, используемые в хозяйственной деятельности; подразделения вневедомственной охраны при органах внутренних дел с коллективами объектов, которые они охраняют; сотрудники криминальной милиции, дознаватели и следователи с трудовыми

ми коллективами и населением при проведении мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений.

Аналогичное сотрудничество с трудовыми коллективами и населением осуществляется и другими службами органов внутренних дел.

Важное значение в организации рассматриваемого взаимодействия имеет укрепление связи с трудовыми коллективами и населением на закрепленной за органом внутренних дел территории. В этих целях организуются и проводятся профилактические мероприятия с привлечением граждан. Население информируется о состоянии общественного порядка, о пресеченных и раскрытых преступлениях. Руководители органов внутренних дел, участковые инспектора и иные сотрудники милиции отчитываются в трудовых коллективах, перед населением, проживающим на обслуживаемой территории, о работе органов внутренних дел.

Органами внутренних дел практикуются письменные и устные (по радио, телевидению) обращения к населению города или района либо к конкретной категории граждан, которые несут ответственность за воспитание несовершеннолетних. Обращения могут содержать просьбы об оказании содействия сотрудникам милиции в наведении порядка на территории района, микрорайона, города и т.п. В обращениях вносятся предложения об образовании формирований из жильцов того или иного дома для охраны порядка в подъездах, дворах в дневное и вечернее время, а также для предупреждения квартирных краж, угона автотранспортных средств и других преступлений. Гражданам сотрудниками милиции сообщаются номера телефонов, по которым они могут круглосуточно передавать необходимую информацию о противоправных посягательствах на их права, свободы, имущество и иные законные интересы.

Нередко милиция обращается к населению с просьбой о содействии ей в розыске преступников, обнаружении свидетелей, доказательств по делу, установлении личности по неопознанным трупам, розыске похищенных детей, а также в получении иной информации, полезной для борьбы с преступностью.

Поддержание связи со средствами массовой информации. Необходимым условием успешного выполнения задач и функций, возложенных на органы внутренних дел (милицию), является поддержание ими связи со средствами массовой информации.

Контакты с журналистами и другими представителями средств массовой информации могут включать в себя оказание им помощи в получении и проверке информации (проведение интервью, ознакомление с материалами, привлечение представителей прессы для участия в рейдах, патрулировании и других мероприятиях).

По наиболее актуальным и важным вопросам деятельности органов внутренних дел проводятся пресс-конференции, брифинги, приемы, встречи представителей прессы с руководством органов внутренних дел, руководителями служб и подразделений органов; для более объективного информирования представителей средств массовой информации готовятся пресс-релизы.

Пресс-конференция это встреча руководителей органа внутренних дел, его служб и подразделений с представителями средств массовой информации для беседы по вопросам, представляющим большой общественный интерес, по поводу какого-либо важного события. Как правило, после соответствующего заявления руководителя он или иные должностные лица органа отвечают на вопросы присутствующих корреспондентов.

Брифинг краткое совещание с представителями средств массовой информации, где выражается позиция руководства органа внутренних дел по интересующему общественность вопросу, дается информация о происшествиях за определенный период времени, конкретной работе органа, мнениях на рассматриваемую проблему, требующую своего разрешения.

Пресс-релиз - специальный бюллетень, подготовленный органом внутренних дел для работников средств массовой информации. Обычно в нем содержатся сообщение, информация о каком-либо событии, проблеме и т.п.

Сотрудники органов внутренних дел выступают перед журналистами и представителями иных средств массовой информации на радио, телевидении, в прессе; консультируют редакции по готовящимся публикациям, радио- и телепередачам.

Большое значение в формировании положительного общественного мнения о работе органов внутренних дел по укреплению правопорядка имеют связи с депутатами, представителями политических партий, движений, религиозных объединений и др.

К наиболее распространенным формам связи с представителями и лидерами указанных объединений, как показывает практика, относятся:

- поддержание с руководителями и лидерами национальных землячеств, религиозных объединений постоянных отношений, координация усилий по предотвращению межнациональных конфликтов среди населения, в том числе через средства массовой информации;
- участие представителей органов внутренних дел в съездах, конференциях, демонстрациях и других мероприятиях, проводимых общественными объединениями;
- обмен информацией с депутатами, лидерами общественных движений и религиозных конфессий,
- интервьюирование лидеров партий, движений, землячеств по вопросам обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в населенном пункте, обслуживаемом тем или иным органом внутренних дел, а также с целью выяснения общественного мнения о работе органов внутренних дел (милиции).

Вопросы и задания для самопроверки

1. Какова роль поддержания связи органов внутренних дел с населением и средствами массовой информации в обеспечении правопорядка?

2. Укажите наиболее распространенные формы контактов сотрудников органов внутренних дел с журналистами и другими представителями средств массовой информации.

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	3
-------------	---

Раздел I

ВВЕДЕНИЕ В КУРС «АДМИНИСТРАТИВНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ»

<i>Глава 1. Предмет, задачи и система курса «Административная деятельность органов внутренних дел»</i>	5
<i>Глава 2. Управление внутренними делами</i>	11
§1. Содержание и особенности управления внутренними делами	11
§2. Компетенция органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в сфере внутренних дел	17
§3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере внутренних дел	20
<i>Глава 3. Общественный порядок и общественная безопасность как социально-правовые категории сферы управления внутренними делами</i>	23
§ 1. Понятие и основные элементы общественного порядка и общественной безопасности	23
§2. Соотношение общественного порядка и общественной безопасности с другими сферами жизнедеятельности	34
§3. Содержание охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности	36
<i>Глава 4. Административная деятельность органов внутренних дел</i>	39
§ 1. Сущность и основные черты административной деятельности органов внутренних дел	39
§2. Принципы административной деятельности органов внутренних дел	46