

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

Дипломная работа: Органы внутренних дел в системе правоохранительных
органов Российской Федерации

Содержание

Введение

1. Правоохранительная система как структурно-функциональный элемент государственного механизма

1.1 Понятие правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации

1.2. Основные функции (направления) правоохранительной деятельности

1.3. Общая характеристика правоохранительных органов. Круг государственных и негосударственных органов, выполняющих правоохранительные функции

2. Нормативно-правовые, теоретико-правовые аспекты деятельности ОВД

2.1. Нормативные и организационно-правовые основания правоохранительной деятельности ОВД

2.2. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия ОВД с государственными и негосударственными структурами, в контексте структурности и функционирования правоохранительной системы современной России

3. Место и роль органов внутренних дел в системе правоохранительных (полицейских) органов РФ

3.1. Особенности становления и развития органов внутренних дел в системе правоохранительных (полицейских) органов РФ

3.2. Современная система органов внутренних дел

3.3. Пути совершенствования системы органов внутренних дел России в условиях формирования правового государства

Заключение

Список использованной литературы

Введение

С конца XX в. Россия встала на путь коренных изменений во всех областях общественной жизни, построения демократического, правового государства и формирования гражданского общества. Происходящие изменения затронули все институты российского государства. Меняется жизнедеятельность общества, изменяются функции государства, а, следовательно, изменяются и функции органов внутренних дел в целом.

На органы внутренних дел, как одну из важнейших составляющих механизма государства, возлагается выполнение многих функций, в том числе и обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан; охрана общественного порядка и борьба с преступностью.

Роль органов внутренних дел различна в государствах тоталитарных и государствах правовых, демократических. В тоталитарном государстве задачи полиции сводятся, прежде всего, к использованию репрессивных форм деятельности во взаимоотношениях с населением при реализации государственной воли. В правовом, демократическом государстве органы внутренних дел выступают в другом качестве. Репрессивные и карательные функции, в большинстве своем, отходят на второй план, уступая место задачам обеспечения правопорядка и общественной безопасности, профилактики и контроля над преступностью.

Перед органами внутренних дел встают важнейшие задачи повышения уровня политического правосознания, общей и профессиональной культуры своих сотрудников.

В последние годы происходят существенные структурные изменения во всей системе правоохранительных органов в целом, в системе органов внутренних дел в частности. Поэтому, актуальность темы исследования обусловлена как научно-теоретической, так и практической значимостью вопросов, связанных с формированием в России действенного механизма обеспечения общественного правопорядка. Актуальность темы, кроме того

обусловлена теоретической и практической значимостью вопросов, связанных с определением места и роли органов внутренних дел в государственном механизме современной России. К числу наиболее дискуссионных проблем в этой области следует отнести комплекс вопросов, касающихся определения понятия феномена «правоохранительные органы», а также выяснения структурно-функциональных особенностей правоохранительной системы и ее составляющих. В современной теоретико-правовой науке вплоть до настоящего времени отсутствует, единый взгляд на указанные выше категории, как в отношении понимания сущности данных явлений, так и относительно их структурных составляющих.

Объектом исследования является содержание и специфические особенности общественных отношений, обуславливающие правовой статус правоохранительных органов и отражающие их современное состояние.

Предметом исследования служат правовые нормы, регулирующие исследуемую область отношений, определяющие статус правоохранительных органов, а также системные свойства последних, которые должны найти закрепление в конституционном праве.

Исследованию вопросов связанных с механизмом государства посвящена достаточно обширная юридическая литература. В дореволюционный период о механизме государства писали В.М. Гессен, Ф.Ф. Кокошкин, Н.М. Коркунов, Л.И. Петражицкий, П.А. Сорокин, В.М. Хвостов, Г.Ф. Шершеневич и другие.

В советский и современный периоды отдельные вопросы, связанные с механизмом государства рассматривали в своих работах С.С. Алексеев, В.К. Бабаев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, Р.С. Болдырева, П.Т. Василенков, В.В. Гибов, Э.П. Григонис, Л.Л. Григорян, Б.П. Елисеев, М.К. Искакова, Л.И. Каск, В.В. Копейчиков, С.В. Краюшкина, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, А.А. Мишин, Н.М. Павличенко, З.М. Ретизни, В.Е. Чиркин и др. Проблемы, связанные с механизмом государства, исследователи зарубежные авторы: Е. Грессман, Б. Сиган, С. Хендель, Х. Фишер, Е. Эллиотт, Г. Фиджеральд, Э.

Лэдд, К. Страус и другие.

Деятельность же органов внутренних дел в механизме государства в современной отечественной литературе исследуется, как правило, в административно-правовом аспекте (А.В. Быков, А.В. Губанов, А.Н. Костин, С.Н. Шишкарев). Общетеоретические работы, а их немного в основном базируются на примере исследования конкретного государства.

Целью исследования является структурно-функциональный анализ социально-политических и организационно-правовых проблем формирования и функционирования системы органов внутренних дел в механизме современного российского государства и разработка на этой основе предложений, направленных на совершенствование правового регулирования их деятельности, а также обеспечение и повышение ее эффективности.

Для достижения поставленной цели потребовалось решить следующие задачи:

исследовать правоохранительную систему как структурно-функциональный элемент государственного механизма;

изучить нормативно-правовые, теоретико-правовые аспекты деятельности ОВД;

изучить место и роль органов внутренних дел в системе правоохранительных (полицейских) органов РФ;

обобщить и критически осмыслить современное состояние правового регулирования организации и деятельности органов внутренних дел в контексте процессов укрепления вертикали исполнительной власти в Российской Федерации;

обосновать перспективы организационно-правового совершенствования органов внутренних дел в Российской Федерации.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и специальные приемы и принципы познания. Конструктивно критически оценивая теорию и практику организационно-правового строительства

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

органов внутренних дел, были использованы методы системного, структурного и функционального анализа, формально-юридический метод, метод сравнительного исследования. В ходе работы использовались методы теоретического моделирования, построения гипотез, интерпретации правовых идей и нормативных правовых актов, а также методы конкретных социологических исследований.

Современная система органов внутренних дел — это целостное, сложное структурное образование, элементы которой находятся во взаимосвязи и взаимозависимости. Элементный состав, тенденции развития и особенности органов внутренних дел находятся в непосредственной зависимости от их системных качеств и свойств, обуславливающих их функциональную направленность.

Проблемы совершенствования органов внутренних дел следует рассматривать сквозь призму их социально-правового статуса, объема и дифференциации полномочий на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Таким образом, все это обуславливает необходимость общетеоретического исследования роли органов внутренних дел в современном российском государстве и обществе

1. Правоохранительная система как структурно-функциональный элемент государственного механизма

1.1 Понятие правоохранительных (полицейских) органов Российской Федерации

Деятельность государственных органов в целом охватывает различные сферы жизни общества. К ним, в частности, непосредственно или опосредованно относится решение вопросов государственной внутренней и внешней политики, развития экономики, благосостояния населения, создания условий для поддержания обороноспособности, развития науки, культуры, образования, обеспечения правопорядка, выполнения других важных функций, особенно по обеспечению безопасности.

В соответствии с редакцией ст.1 Закона “О безопасности” под безопасностью понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Жизненно важными интересами является совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. К основным объектам безопасности относятся: личность — ее права и свободы; общество — его материальные и духовные ценности; государство — его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность. Основным субъектом обеспечения безопасности, согласно ст.2 этого Закона, является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей. Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории России. Кроме того, государством гарантируется защита и покровительство гражданам РФ, находящимся за ее пределами.

Диапазон деятельности большинства госорганов не ограничивается

решением задач по осуществлению правоохранительной деятельности, т.е. непосредственной охраной законности и правопорядка, государственной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступлениями и иными правонарушениями. Некоторые функции по охране законности и правопорядка они выполняют сопряжено с основными функциями. Центральное место в осуществлении правоохранительной деятельности отведено правоохранительным органам, которые специально занимаются решением таких вопросов. Это те органы, которые существуют в основном или главным образом — для осуществления правоохранительной деятельности.

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

К правоохранительным органам без каких-либо пояснений отнесены законодателем налоговая полиция и таможенные органы. Нет исчерпывающей формулировки понятия «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» и в указах Президента РФ. Словосочетания «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» можно встретить в различных документах ненормативного характера. Например, в федеральных целевых программах по усилению борьбы с преступностью говорится о правоохранительной деятельности, о правоохранительной системе, о «взаимодействии правоохранительных органов». Эти понятия применяются и в других документах для обозначения государственных органов, на которые возложена обязанность, главным образом, осуществления правоохранительной деятельности.

Так же статья 317 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает уголовную ответственность граждан за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа. Перечня органов,

относящихся к правоохранительным, либо толкования понятия «правоохранительный орган» УК не дает.

Таким образом, термин, «правоохранительные органы» трактуется в узком и широком смыслах. В первом критерием выступает охрана законности и правопорядка, борьба с преступностью, причем данная функция у перечисленных органов должна быть основной. Во втором случае к государственным органам присоединяются государственно-общественные органы, у которых, по-видимому, также основной функцией, используя терминологию законодателя, должны быть охрана законности и правопорядка, борьба с преступностью.

Само по себе понятие, выраженное в словосочетании «правоохранительная деятельность», еще, можно сказать, «не устоялось». Вокруг него продолжаются разные обсуждения. Как отмечалось, не способствует конкретизации данного понятия отсутствие четких установок в действующем законодательстве.

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

Характеризуя понятие „правоохранительная деятельность“, важно иметь в виду, что в него нередко вкладывается различное содержание. Исполнение обязанностей в виде пресечения правонарушений считается, по мнению Бекетова О.И., Опарина В.Н., важнейшим критерием выделения правоохранительных органов в системе исполнительной власти. Подтверждением правильности приведенного рассуждения является

нормативное определение правоохранительной службы, данное в законодательных актах самого последнего времени. Так, в статье 7 Федерального закона от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ „О системе государственной службы Российской Федерации“ говорится: „Правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина“.

Некоторые авторы правоохранительную деятельность сводят к «правопринудительной». Так, Петрухин И.Л., Ардашкин В.Д. полагают, что анализ правового положения государственных органов позволяет сделать вывод, что своим объединением под таким наименованием они обязаны имеющейся у них возможности действовать методом принуждения. Это — органы принудительного поддержания правопорядка. Принуждение ими понимается широко, как использование безоговорочных односторонних предписаний, включающее в себя не только прямые (физические), но и опосредованные его формы, в том числе различные проверки, предписания, запреты, ограничения, взыскания и т.д.

Вместе с тем, синонимом правоохранительной деятельности, осуществляемой исполнительной властью, В.М. Гессен считал полицейскую деятельность. Так, в 1907 г. он отмечал: «В настоящее время мы понимаем не только в России, но и в Германии под полицейской деятельностью не административную деятельность вообще, а только определенный вид, определенный род государственной деятельности — деятельность, направленную на поддержание безопасности и порядка, связанную с применением принудительной власти». И далее: «Поскольку правительственная власть вообще, — писал В.М. Гессен, — осуществляет исполнительную функцию, постольку она является принудительной

властью». По его мнению, в случаях, когда закон «предполагает и требует определенных действий или воздержания от определенных действий со стороны граждан... исполнительная функция администрации выражается в принуждении граждан к исполнению закона».

Э.П. Григонис предлагает именовать органы исполнительной власти, осуществляющие правоохранительную деятельность в качестве основной (главной) «полицией». Таможенные органы — таможенная полиция, пограничной службы — пограничная полиция, ОВД — полиция в собственном широком смысле, внутренние войска, войска пограничной службы — военная полиция, органы безопасности — тайная или государственная, или политическая полиция.

Другие авторы полагают, что к правоохранительной деятельности следует относить такую государственную деятельность, которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

К признакам правоохранительной деятельности можно отнести следующие: правоохранительная деятельность может осуществляться только на основе закона и в соответствии с его нормами, а при необходимости — и в процессуальной форме. Нарушение требований закона при ее проведении может оказаться само по себе правонарушением, влекущим уголовную, административную, дисциплинарную ответственность; в основе проведения правоохранительной деятельности органами исполнительной власти в каждом случае ее осуществления должен находиться конкретный факт, повод, основание, например, сообщение о совершенном (допущенном) правонарушении либо о необходимости его предупреждения (именно данное основание предоставляет возможность правоохранительным органам вмешиваться в жизнь, работу как отдельных граждан, различных государственных органов, так и различных общественных, творческих

объединений, союзов, организаций; правоохранительную деятельность в органах исполнительной власти осуществляют органы военизированные и вооруженные, относящиеся к государственным военизированным формированиям (военизированность и вооруженность предполагают правовое обеспечение, наличие и возможность применения физической силы, специальных средств и оружия); правоохранительную деятельность в органах исполнительной власти могут осуществлять только лица, состоящие на службе в соответствующих правоохранительных органах, имеющие военное или специальное звание и образование, а также навыки в данной работе; для сотрудников и военнослужащих, осуществляющих правоохранительную деятельность, установлен особый порядок прохождения службы, основанный на единоначалии и строгой субординации; принятые законные решения при осуществлении правоохранительной деятельности органами исполнительной власти: являются мерами юридического воздействия, основанными на законе, в связи с нарушением которого имело место вмешательство соответствующих органов (нарушение этого требования влечет отмену принятого решения) и подлежат обязательному исполнению всеми должностными лицами и гражданами (различными органами и организациями); связанные с правонарушениями, которые ограничивают права и свободы граждан либо затрагивают интересы государства, государственных, общественных или частных организаций, могут быть обжалованы.

По своему содержанию правоохранительная деятельность не является односложной. Ее многоплановость проявляется в относительном разнообразии выполняемых социальных функций, содержание которых предопределяется основными направлениями данного вида государственной деятельности. К числу таких направлений (функций) следовало бы относить: конституционный контроль; правосудие; организационное обеспечение деятельности судов; прокурорский надзор; выявление и расследование преступлений; оказание юридической помощи и защита по уголовным делам.

Прямого закрепления в законодательстве какого-либо перечня общих принципов правоохранительной деятельности не существует. Их совокупность выводится на основе научного обобщения и анализа законодательства, регулирующего деятельность правоохранительных органов.

Проведенный анализ позволяет сформулировать общие принципы правоохранительной деятельности: Осуществление правоохранительной деятельности исключительно в порядке и в пределах, установленных законом. Законность, объективность и справедливость в осуществлении правоохранительной деятельности. Осуществление правоохранительной деятельности на основе равенства всех перед законом и судом. Соблюдение прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в процессе осуществления правоохранительной деятельности. Осуществление правоохранительной деятельности с участием заинтересованных лиц — физических и юридических (формы и порядок их участия определяются соответствующим отраслевым законодательством). Верховенство судебной власти в осуществлении правоохранительной деятельности; осуществление правосудия как высшей формы правоохранительной деятельности только судом. Самостоятельность и независимость судей и подчинение их только закону. Гласное осуществление правосудия, сочетание гласных и негласных методов при осуществлении иных форм правоохранительной деятельности. Обязательность вступивших в законную силу решений судов для граждан, организаций, должностных лиц и органов государства. Презумпция невиновности лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении правонарушения, до установления виновности в законном порядке; лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении правонарушения, не обязано доказывать свою невиновность; неустранимые сомнения толкуются в пользу подозреваемого или обвиняемого лица. Свобода обжалования действий и решений органов, организаций и лиц, осуществляющих правоохранительную деятельность, в том числе — обжалования в суд.

Система общих принципов правоохранительной деятельности предполагает установление и реализацию отраслевых, специфичных принципов в тех или иных сферах правоохранительной деятельности, что и осуществлено в действующем законодательстве.

Российское законодательство оперирует разными терминами — «правоохранительные органы», «спецслужбы», «контролирующие органы», «органы государственной охраны». Однако при этом нет четких критериев отнесения того или иного органа к соответствующей группе. И что особенно важно, законодательно пока четко не определено, какие структуры относятся к собственно полицейским (правоохранительным).

Слово «полиция» происходит от греческого «politeia» (полития), что означает управление делами государства или просто управление. По мере усложнения государственных функций понятие «полиция» сузилось и стало означать систему особых органов, обеспечивающих правопорядок и внутреннюю безопасность государства путем надзора и принуждения, а также, в некоторых государствах, разновидность внутренних войск. Если опираться на это определение, в РФ существует порядка двадцати ведомств, которые отвечают названным признакам, поскольку вправе (некоторые полностью, некоторые частично): ограничить личную свободу гражданина (задержание, арест); нарушить неприкосновенность жилища и собственности (обыск, выемка, арест или использование транспортных средств и т.п.); нарушить неприкосновенность частной жизни (перлюстрация корреспонденции, прослушивание); нанести вред здоровью или лишить жизни человека (применение физической силы, в т. ч. с помощью огнестрельного оружия).

Полицейская деятельность является частью правоохранительной. В свою очередь, полицейская деятельность включает в себя деятельность специальных служб (ФСБ, ФСО и т.д.).

Понятие «правоохранительная деятельность» охватывает понятие «полицейская деятельность». Эти понятия весьма схожи, но не

тождественны. Не все правоохранительные органы можно назвать полицейскими. В основе выделения полицейских органов из правоохранительных лежат два критерия, которые отличают их от суда, прокуратуры, нотариата и т.п. Во-первых, полиция (органы МВД, ФСБ, ФСО) является частью исполнительной власти. Если суд, охраняя общественный порядок, личную безопасность, собственность, осуществляет правосудие путем назначения наказания за совершенное преступление, то полиция при выполнении этих же задач осуществляет административную, исполнительную деятельность, но путем использования специфических методов. Во-вторых, суд, прокуратура, нотариат не применяют непосредственно административного принуждения, а только принимают государственно-властные решения. Напротив, полиция не только может применять непосредственное принуждение, но может при определенных предусмотренных законом ситуациях применять оружие. Полиция не выносит решений, предваряющих применение силы, она просто это принуждение непосредственно осуществляет. Признак принудительности, как сущностный признак полицейских органов, дополняется признаком «вооруженности». Предоставленное полиции как подсистеме исполнительной власти право применять силу для достижения законных целей — ее главная отличительная особенность, позволяющая данной структуре занять особое место в системе правоохранительных органов. 10 В-третьих, еще одной отличительной особенностью полиции, не менее важной, а может быть, по словам М.И. Еропкина¹¹, более важной, чем прямое принуждение, является административно-надзорная деятельность полиции, как гласная, так и негласная, предупреждающая правонарушения. Статья 5 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации» гласит, что деятельность органов ФСБ осуществляется на основе принципа конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств деятельности. Таким образом, полицейская деятельность, как деятельность правоохранительная, объединяется с

деятельностью, осуществляемой судом, прокуратурой, нотариатом; с другой стороны, используя специфические способы правоохраны, она отличается от других видов правоохранительной деятельности.

Полицейскую деятельность осуществляют органы, образующие систему, которая складывается из трех подсистем: общей полиции (органы внутренних дел); специализированной полиции (таможенные органы, судебные приставы, санэпидемнадзор); специальных служб (ФСБ, ФСО, внешняя разведка).

Спецслужбы также осуществляют полицейскую деятельность, так как применяют при выполнении поставленных перед ними задач методы полицейской деятельности (административный надзор, административное принуждение, сбор полицейской информации и т.д.). Такая же позиция проводится в Декларации о полиции, где говорится, что положение этого документа распространяется «на всех сотрудников и организации, включая такие органы, как секретные службы, военная полиция, вооруженные силы или милиция, выполняющие полицейские функции, которые ответственны за правоохранительную деятельность, расследование правонарушений, охрану общественного порядка и государственной безопасности».

Несмотря на сходство форм и методов осуществления полицейской деятельности, подсистема, охватывающая спецслужбы, имеет свои особенности и, в свою очередь, может быть выделена из системы органов полиции.

Прежде всего спецслужбы отличают от всех других полицейских органов не столько применяемые ими средства и методы деятельности, сколько охраняемые ими объекты и угрозы государственной безопасности, устранение которых входит в компетенцию спецслужб. Назначение спецслужб состоит в обеспечении одного из важнейших видов национальной безопасности — государственной безопасности, а это предполагает охрану объектов особой важности. К таким объектам относятся: суверенитет государства, конституционный строй, территориальная целостность, жизнь и

здоровье государственных и общественных деятелей, объекты оборонного комплекса, атомной промышленности и энергетики и т.д. К угрозам государственной безопасности относятся, как правило, угрозы, имеющие экстраординарный характер: государственная измена, шпионаж, насильственный захват власти, вооруженный мятеж и т.д.

Правом осуществлять оперативно-розыскные действия располагают не все органы полиции, а лишь те, которые указаны в ст.13 Федерального закона от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности». Однако все спецслужбы наделены таким правом, и это их отличает от других органов полиции. В частности, органы ФСБ организуют и осуществляют оперативно-розыскные действия по делам о преступлениях, отнесенных федеральным законодательством к подследственности этих органов (посягательство на жизнь государственного или общественного деятеля (ст.277 УК РФ), проявления организованной преступности (ст.210 УК РФ), коррупция и незаконный оборот оружия и наркотических средств.

Отличительной чертой спецслужб является в определенной степени закрытый характер их деятельности, вследствие чего в некоторых странах они именуется секретными службами. Объясняется это тем, что разведывательная и иная деятельность спецслужб носит специфический характер и включает в себя добывание и оценку информации об осуществляемых иностранными государствами политических, военных, экономических акциях, создающих потенциальную и реальную угрозу стране, а поэтому эта деятельность не может быть до конца прозрачной, и посвященным в нее может быть узкий круг специалистов и политических руководителей. Спецслужбы, осуществляя разведывательную деятельность, проводят такие операции, которые не могут проводить другие полицейские структуры (органы внутренних дел, таможенные органы и др.). К таким операциям относится, в частности, внедрение агента в другом государстве на интересующий объект.

Сторонники правоохранительного характера частной детективной и

охранной деятельности рассматривают ее субъекты как «негосударственные правоохранительные службы», «правоохранительный институт». По их мнению, «государство, по необходимости, должно частично делегировать свою правоохранительную функцию в сферу негосударственных структур, готовых заниматься правоохранительной деятельностью», из-за «неспособности государства и правоохранительных органов обеспечить безопасность коммерческой деятельности, личную безопасность граждан и др.

Правоохранительным характером частной охранной деятельности обосновывается необходимость равноправия ее субъектов и государственных органов в применении оружия¹⁹ и выведение этого «достаточно автономного вида правоохранительной деятельности» из-под «ведомственного влияния» МВД РФ.

Эту позицию критикуют противники отнесения субъектов охранно-детективного предпринимательства к правоохранительным органам: «В некоторых изданиях, не только в учебных, но и претендующих на „нечто высоконаучное“, среди правоохранительных органов упоминаются даже частные охранные фирмы... ». Они рассматривают правоохранительную деятельность как вид государственной деятельности, «которая осуществляется с целью охраны права специально уполномоченными органами путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка».

Взгляды противников правоохранительного характера этого вида предпринимательской деятельности согласуются с теорией права, относящей правоохранительную деятельность к основным правовым формам реализации функций государства.

Употребление в законодательстве специально-юридических терминов «правоохранительная деятельность» и «правоохранительные органы» характеризуется соблюдением единства терминологии, стабильностью, их

смысл не изменяется с течением времени. Отсутствие определений терминов в нормативных актах говорит о рассмотрении этих терминов законодателем в качестве общепризнанных. Понятие «правоохранительные органы» соответствует требованию доступности, предъявляемому к юридической терминологии. Оно вошло в Конституцию Российской Федерации. Действующие нормативные акты не позволяют усмотреть в них намерение законодателя рассматривать частную детективную и охранную деятельность как правоохранительную.

Сторонники правоохранительного характера детективной и охранной деятельности не указывают ни цель ее классифицирования, ни то, решению каких теоретических и практических задач она должна способствовать. Тезис о правоохранительной сущности этого вида предпринимательства обоснован общностью задач, характера, форм и методов их деятельности, однако общность содержания деятельности частных охранно-детективных структур и правоохранительных органов условна и основана на больших допущениях. Очевидны отличительные признаки правоохранительных органов как органов исполнительной власти и признаки субъектов предпринимательства.

Детективные и охранные организации, в отличие от создаваемых по решению государства правоохранительных органов, могут быть учреждены или ликвидированы только при наличии свободного волеизъявления учредителей — физических и (или) юридических лиц. Невозможно существование правоохранительных органов и осуществление ими правоохранительной деятельности, являющейся функцией государства, в зависимости от желания учредителей создать предпринимательскую структуру для оказания услуг в охранной или детективной сфере или прекратить ее деятельность.

Спорным представляется мнение о наделении частных детективов и охранников компетенцией в части осуществления функций внешневластного характера по применению мер административного пресечения от имени государства. Должностные лица правоохранительных органов являются

представителями государственной власти. Для решения законодательно определенных задач и в рамках установленной компетенции они наделены государственно-властными полномочиями и используют правовые средства, в частности меры правового принуждения. Так, ст.14 Закона РФ «О федеральных органах налоговой полиции» предусматривает, что «сотрудник налоговой полиции при исполнении служебных обязанностей является представителем государственной власти». Только государственные правоохранительные органы вправе применять к виновному лицу юридические санкции, профилактические и превентивные меры государственного принуждения (штрафные, карательные санкции), привлечь его к уголовной или административной ответственности.

Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» содержит указание, что «на граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется». В нем также установлены запреты детективам и охранникам «выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов» (п.2 ст.7 и ст.12) «осуществлять какие-либо оперативно-розыскные действия, отнесенные законом к исключительной компетенции органов дознания» (ст.1). Цель этих нормативных положений состоит в предотвращении заблуждения у лиц, которые вступают в отношения с частными детективами и охранниками, относительно их правового статуса и обязательности выполнения требований.

Такой подход существует не только в российском законодательстве. В ФРГ частному охраннику вручают инструкцию, содержащую указание, что «охранник не имеет полномочий полицейского, т.к. он не является государственным служащим... и, следовательно, не может их иметь», а также требование заметных отличий формы служебного удостоверения охранника от удостоверения государственного образца.

Важной организационной характеристикой является единство

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

правоохранительных органов, имеющих общий предмет ведения и наделенных соответствующей компетенцией. Принцип единства установлен, например, п.1 ст.4 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»: «Прокуратура Российской Федерации составляет единую централизованную систему органов». Свойство системности правоохранительных органов отмечено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

Сторонники правоохранительного характера деятельности охранно-детективных структур полагают, что им присуще свойство системности.

Рассмотрение правоохранительной деятельности и охранно-детективного предпринимательства выявляет больше различий в объекте и способах воздействия, чем общих черт. В Законе РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» достаточно последовательно произведено дифференцирование государственных правоохранительных органов и субъектов охранно-детективного предпринимательства.

Проблема разграничения охранно-детективного предпринимательства и правоохранительной деятельности актуальна также для обеспечения четкого дифференцированного регулирования общественных отношений. Смешение этих двух правовых категорий приводит к выходу за допустимые пределы государственного регулирования и нарушению конституционных прав граждан. В частности, некоторые авторы рекомендуют предусмотреть в Законе РФ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» «обязанности частных детективов и охранников по предоставлению отчетов о своей работе органам внутренних дел».

От признания правоохранительного или предпринимательского характера охранно-детективной деятельности всецело зависит содержание законодательного регулирования частной детективной и охранной деятельности в новом законе об этом виде предпринимательства.

Таким образом, с учетом сказанного выше можно дать понятие

правоохранительной деятельности, осуществляемой специальными органами исполнительной власти. Это государственная деятельность, осуществляемая специально уполномоченными государственными правоохранительными органами для охраны права, установленного законами правопорядка с использованием соответствующих юридических мер воздействия к нарушителям в строгом соответствии с законом и соблюдением определенных законом правил (процедур).

1.2 Основные функции (направления) правоохранительной деятельности

Деятельность правоохранительных органов, очевидно, немыслима без принуждения либо реальной возможности такого принуждения для достижения определенных целей (сточки зрения права — исполнения обязанностей), главной из которых, является пресечение правонарушений. Принуждение, безусловно, присутствует в природе полномочий правоохранительных органов, но характеризует оно прежде всего их права. Правами же данные органы наделяются в целях выполнения обязанностей, которые первичны. Государственное принуждение применяют многие государственные органы, оно разнообразно по формам и методам осуществления, однако непосредственное (т.е. прямое, не опосредованное каким-либо управленческим или процессуальным решением) принуждение доступно только правоохранительным органам.

В возможности применения мер непосредственного принуждения, которое не требует издания актов (постановлений, определений, поручений, протоколов и т.п.), предваряющих их употребление, и осуществляется непосредственно должностными лицами, и состоит одно из отличий правоохранительных органов от других органов государства.

Как справедливо отмечает Ю.П. Соловей, полиция действует путем непосредственного принуждения. Она не выносит решений, предваряющих

применение силы, каких-либо постановлений о применении насилия. Она просто его осуществляет. В праве применять в целях пресечения правонарушений непосредственное принуждение, силу, причем в широком смысле — от простого прикосновения до насильственного лишения жизни обнаруживается социальная и правовая сущность, назначение всех правоохранительных органов. В то же время, полемизируя с Ю.П. Соловьев,

Как представляется, должностные лица органов, относящихся к числу правоохранительных (полицейских), должны обладать, как минимум, следующими правами, позволяющими им исполнять возложенные на них государством обязанности по пресечению правонарушений: доставлять, задерживать граждан, производить досмотр (осмотр), изъятие; осуществлять производство по делам об административных правонарушениях дознание; применять полицейскую силу (или — что одно и то же — меры непосредственного принуждения — физическую силу, специальные средства, огнестрельное оружие, боевую и специальную (полицейскую) технику). Причем права доставления, задержания в совокупности с правом применения полицейской силы, играют главенствующую роль в обеспечении выполнения возложенных на правоохранительные органы обязанностей.

По своему содержанию правоохранительная деятельность не является односложной. Ее многоплановость проявляется в относительном разнообразии выполняемых социальных функций, содержание которых предопределяется основными направлениями данного вида государственной деятельности. К числу таких направлений (функций) следовало бы относить: конституционный контроль; правосудие; организационное обеспечение деятельности судов; прокурорский надзор; выявление и расследование преступлений; оказание юридической помощи и защита по уголовным делам.

Каждое из этих направлений нацелено на достижение конкретных, “своих” результатов: устранение нарушений предписаний Конституции РФ; справедливое разбирательство и разрешение гражданских и уголовных дел; создание условий для нормальной деятельности судов; выявление и

устранение нарушений закона с помощью средств прокурорского реагирования; раскрытие преступлений и изобличение лиц, виновных в их совершении, подготовка материалов для рассмотрения конкретных дел в суде; предоставление всем, кому это необходимо, квалифицированной юридической помощи, особенно тем лицам, которые привлекаются к уголовной ответственности. Достижение этих результатов в конечном счете обеспечивает выполнение упомянутых выше задач правоохранительной деятельности, несмотря на своеобразие и специфичность методов, используемых в процессе реализации конкретных функций (направлений).

Существенным является и то, что все названные функции (направления) взаимосвязаны и дополняют друг друга. Здесь необходимо особо отметить, что среди них важное место занимают первые две — конституционный контроль и правосудие. Их реализация по своей сути означает претворение в жизнь в значительной мере того, что в наши дни принято именовать судебной властью. Как известно, эта ветвь государственной власти должна стать главным атрибутом правового государства, продвижение к которому объявлено одной из основных целей переустройства российской государственности в ближайшем будущем. Такое государство немыслимо без эффективного конституционного контроля и уважаемого всеми правосудия. От их развития и расширения влияния в обществе и государственном механизме зависит многое.

Правосудие — такая функция правоохранительной деятельности, которая имеет прямое отношение к осуществлению наиболее значительных прав и законных интересов человека и гражданина, государственных и негосударственных организаций, должностных лиц. Его задачам подчинено выполнение практически всех других правоохранительных функций. Например, правосудие по уголовному делу не может быть осуществлено законно, обоснованно и справедливо, если это дело не будет предварительно расследовано компетентными органами всесторонне и полно, если не будут выявлены ими все необходимые доказательства. Поэтому о правосудии

вполне можно говорить как о сердцевине правоохранительной деятельности в целом.

Для выполнения названных функций правоохранительной деятельности существуют конкретные органы, которые соответственно и именуется правоохранительными. В наши дни вопрос о круге такого рода органов решается по-разному: одни относят к ним большее количество, а другие — меньшее.

В совокупности эти функции характеризуют распределение компетенции правоохранительных органов и в определенной степени влияют на их структуру. От наличия или отсутствия функции зависит наличие или отсутствие соответствующего правоохранительного органа.

Наиболее тесно связаны между собой функции, осуществляемые по уголовным делам: оперативно-розыскная, расследования, обвинения и прокурорского надзора, защиты и правосудия. Эти функции по конкретному уголовному делу могут следовать одна за другой, могут реализовываться одновременно. Последовательное осуществление характерно, например, для расследования и правосудия, одновременное — для обвинения, защиты и правосудия. Необходимо также отметить, что некоторые функции могут осуществляться и не правоохранительными органами, а другими участниками судопроизводства по уголовному делу. Например, потерпевший может выполнять функцию обвинения, сам подсудимый — выполняет функцию защиты.

Некоторые одноименные функции выполняются различными правоохранительными органами при разграничении их подведомственности, подследственности или подсудности: функцию оперативно-розыскной деятельности выполняют органы внутренних дел, органы безопасности, налоговой полиции и др.; функцию расследования при дознании выполняют органы милиции, безопасности, налоговой полиции, пожарной охраны и т.д.; функцию расследования при производстве предварительного следствия выполняют следователи прокуратуры, внутренних дел, безопасности,

налоговой полиции; функцию правосудия выполняют суды общей юрисдикции по гражданским и уголовным делам, военные суды по уголовным делам, а также арбитражные суды.

Функция предупреждения преступлений и иных правонарушений занимает особое место. Среди правоохранительных органов нет такого, который был бы специально создан для ее реализации. Данную функцию обязаны выполнять по существу все без исключения правоохранительные органы. Дело в том, что осуществление любой другой функции так или иначе в конечном счете служит предупреждению преступлений и иных правонарушений. Но это не исключает а наоборот, предполагает целенаправленные действия правоохранительных органов для реализации этой функции наряду с той функцией, которая является основной. Такая обязанность прямо записана, например, для органов, осуществляющих функции оперативно-розыскной деятельности, расследования и правосудия.

Отправление правосудия имеет приоритетное значение среди других функций. Оно состоит в том, что суды при отправлении правосудия являются единственными в государстве органами, которые по всем вопросам, отнесенным к их подведомственности или подсудности, после соответствующих процедур обжалования принимают окончательное решение. Такое высокое и независимое положение судов, которое теперь, по общему правилу, не является пустой декларацией, дало повод для предложений не относить суды к правоохранительным органам. Сторонники такого подхода упускают из вида по крайней мере два существенных обстоятельства. Во-первых, отнесение того или иного органа к числу правоохранительных не означает ни лишения его независимости, ни подчинения другим правоохранительным органам. К примеру, отнесение органов юстиции к правоохранительным органам не должно вести и не ведет к их зависимости от органов внутренних дел и прокуратуры. Во-вторых, исключение судов из числа правоохранительных органов неизбежно приведет к отрицанию того, что они уполномочены заниматься охраной прав.

Это уже совсем лишено логики и прямо противоречит Конституции РФ. Суд был и остается органом, олицетворяющим судебную власть, которая в значительно большей мере, чем другие ветви государственной власти, должна и может охранять право. Принадлежность судов к самостоятельной ветви государственной власти следовало бы рассматривать как обстоятельство, в силу которого за ними признается особый статус среди иных органов, стоящих на страже права.

От функций необходимо отличать основные направления деятельности правоохранительных органов. Эти категории находятся в разных плоскостях и взаимно дополняют общую характеристику организации и деятельности правоохранительных органов. Если функции связаны с задачами, которые решают правоохранительные органы в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, то основные направления определяют цели деятельности правоохранительных органов, которые вытекают из правовой политики государства.

Правоохранительные органы должны находиться вне политики различных партий и остальных политических групп. Но это вовсе не означает, что они не должны принимать участие в осуществлении правовой политики государства, которая в настоящее время определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, другими законами и иными нормативными актами, принятыми в установленном порядке, в целях создания правового государства и гражданского общества в России (перспективная цель), сокращения преступности и всех правонарушений (ближайшая цель) путем: принятия новых федеральных законов, других законов и иных правовых актов, направленных против преступности и всех правонарушений; совершенствования системы и деятельности правоохранительных органов, обязанных противодействовать преступности и всем правонарушениям, с разграничением их полномочий и компетенции; установления принципиальных, исходных положений устройства, организации и деятельности правоохранительных органов,

направленных на сокращение преступности и всех правонарушений; взаимодействия правоохранительных органов при выполнении возложенных на них функций; определения новых юридических и научно-технических средств, методов и приемов противодействия преступности и всем правонарушениям; возложения обязанности оказывать содействие правоохранительным органам в борьбе с преступностью и всеми правонарушениями на другие государственные органы, государственные, общественные и частные организации, а также население с установлением пределов их участия в этой деятельности; развития финансовой и иной материально-технической базы для деятельности правоохранительных органов при противодействии преступности и всем правонарушениям.

Таковы основные направления организации и деятельности правоохранительных органов, которые детализируются в различных системах правовой политики государства (гражданско-правовой, уголовно-правовой, административно-правовой, процессуальной и др.).

Существенным является и то, что все названные функции (направления) взаимосвязаны и дополняют друг друга. Среди них важное место занимают первые две — конституционный контроль и правосудие. Их реализация по своей сути означает претворение в жизнь в значительной мере того, что в наши дни принято именовать судебной властью. Как известно, эта ветвь государственной власти должна стать главным атрибутом правового государства, продвижение к которому объявлено одной из основных целей переустройства российской государственности в ближайшем будущем. Такое государство немыслимо без эффективного конституционного контроля и уважаемого всеми правосудия. От их развития и расширения влияния в обществе и государственном механизме зависит многое. Но дело не только в этом.

Правосудие — такая функция правоохранительной деятельности, которая имеет прямое отношение к осуществлению наиболее значительных прав и законных интересов человека и гражданина, государственных и

негосударственных организаций, должностных лиц. Его задачам подчинено выполнение практически всех других правоохранительных функций. Например, правосудие по уголовному делу не может быть осуществлено законно, обоснованно и справедливо, если это дело не будет предварительно расследовано компетентными органами всесторонне и полно, если не будут выявлены ими все необходимые доказательства и т.д. Поэтому о правосудии вполне можно говорить как о сердцевине правоохранительной деятельности в целом.

От функций необходимо отличать основные направления деятельности правоохранительных органов. Эти категории находятся в разных плоскостях и взаимно дополняют общую характеристику организации и деятельности правоохранительных органов. Если функции связаны с задачами, которые решают правоохранительные органы в борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, то основные направления определяют цели деятельности правоохранительных органов, которые вытекают из правовой политики государства.

Таким образом, основными функциями (направлениями) правоохранительной деятельности являются: конституционный контроль, правосудие; организационное обеспечение деятельности судов; прокурорский надзор и иные направления деятельности прокуратуры; выявление и расследование преступлений: предварительное следствие, дознание, оперативно-розыскная деятельность; уголовно-исполнительная деятельность; нотариальные действия; юридическая помощь и защита по уголовным делам. В литературе упоминается и об иных направлениях правоохранительной деятельности: судопроизводство (уголовный процесс); обеспечение безопасности; охрана общественного порядка.

Основные направления правоохранительной деятельности взаимосвязаны друг с другом. Так, разновидностью правосудия является правосудие, осуществляемое в рамках конституционного производства. Конституционное же производство — это основной вид конституционного

контроля. Правосудию по уголовным делам предшествуют выявление и расследование преступлений с одновременным осуществлением защиты (юридической помощи) и прокурорского надзора, после же свершения акта правосудия по уголовному делу, осуществляется уголовно-исполнительная деятельность. Аналогичным образом взаимосвязаны направления правоохранительной деятельности, реализуемые вне деятельности, обусловленной выявлением признаков преступления.

1.3 Общая характеристика правоохранительных органов. Круг государственных и негосударственных органов, выполняющих правоохранительные функции

Государство, будучи создателем права (законов) одновременно является и первым заинтересованным субъектом в его исполнении. Для этого государством создаются специальные органы, которые будут охранять право от посягательства, нарушений, злоупотреблений. Основная задача этих органов — правоохрана, охрана права, закона, норм многообразной и разносторонней жизни общества, соответственно и наименование этих органов — правоохранительные органы.

Надо заметить, что существует различный подход к понятию термина «правоохранительные органы», так Галустьян дает следующее определение: «под правоохраной следует понимать урегулированную правом деятельность управомоченных органов государства по принудительному обеспечению правового порядка на основе соблюдения баланса интересов личности, общества и государства»³⁷. При этом «правоохрана» вполне может пониматься как «правозащита».

Из данного определения можно выделить два ключевых признака правоохраны, а равно и правоохранительных органов: во-первых, осуществление правоохраны исключительно государственными органами и, во-вторых, возможность принудительного (силового) осуществления

законности.

Определения правоохранительных органов в законодательных и иных актах нет, несмотря на то, что само понятие употребляется во многих нормативных актах (как на федеральном, так и региональном уровнях), международных соглашениях.

Как верно отмечает Фокин В.М., термин «правоохранительные органы» является собирательным. Им объединяются несколько групп государственных органов, которые по характеру установленных законом полномочий в осуществлении правоохранительной деятельности являются специализированными по охране прав и законных интересов личности, общества, государства либо выполняют правоохранительную функцию наряду с другими функциями.

Правоохранительные органы составляют определенным образом обособленную по признаку профессиональной деятельности самостоятельную группу органов государства, имеющих свои четко определенные задачи. Эти задачи состоят: либо в восстановлении нарушенного права, например в области гражданских правоотношений; либо в наказании правонарушителя, когда восстановить нарушенное право невозможно (при совершении некоторых преступлений, например при убийстве); либо в восстановлении нарушенного права и наказании одновременно, когда возможность восстановить нарушенное право имеется, но правонарушитель заслуживает еще и наказания.

Решая эти задачи, правоохранительные органы защищают жизнь, здоровье, имущество граждан, их собственность, собственность государства, государственных, общественных и частных организаций, защищают государство и его институты, природу, животный мир и т.д.

Итак, в общем представлении правоохранительные органы можно определить как государственные органы, специальной функцией которых является противодействие правонарушениям и обеспечение законности. Более развернутое определение дается Галустьяном: под

правоохранительным органом следует понимать орган государства, наделенный правами и обязанностями по осуществлению правоохраны путем специфических действий принудительного характера, проводимых в определенной процессуальной форме.

Существенными признаками данного определения являются: права и обязанности правоохранительного органа урегулированы нормами права; каждый правоохранительный орган осуществляет свою деятельность путем проведения специфических действий; принудительный характер специфических действий правоохранительного органа; определенная процессуальная форма осуществления специфических действий. Только при наличии всех четырех признаков можно относить тот или иной государственный орган к правоохранительному.

Не следует смешивать понятия «правоохранительные органы» и «органы охраны общественного порядка (правопорядка)». Последние — это те органы, которые призваны охранять обусловленный экономическими и социальными, нравственными, культурными, историческими и иными факторами, Конституцией РФ, другими законодательными и правовыми предписаниями порядок жизни и деятельности государства и общества, российских граждан и иных лиц, проживающих в России. Понятия эти весьма схожи, но не идентичны. Не все органы охраны общественного порядка (правопорядка) можно считать правоохранительными. Равным образом среди правоохранительных есть такие, которые не занимаются и не должны заниматься охраной общественного порядка или правопорядка в широком смысле этого слова.

Говоря о структуре правоохранительных органов, следует отметить, что признавая за правоохранительными органами право применения мер государственного принуждения, В.И. Гойман и В.В. Лазарев предлагают следующую их структуру: судебные органы, органы прокурорского надзора и контроля, внутренних дел, Комитет государственной безопасности. Т.М. Шамба, выделяя в качестве одного из критериев возможность

принудительного воздействия на правонарушителя, не до конца последователен, включая в перечень правоохранительных органов нотариат, органы юстиции, народного контроля, товарищеские суды, не обладающие (не обладавшие) соответствующими полномочиями. Иной критерий отнесения какого-либо органа к числу правоохранительных можно найти у О.Е. Зверева и В.Г. Храбскова, которые, анализируя юридическую суть таможенных органов, отмечают, что "... столь сильный крен в сторону признания таможни правоохранительным органом вызван тем, что по новому законодательству одной из функций таможни стали ее действия как органа дознания, что действительно сближает ее с чисто правоохранительными органами в традиционном понимании этого слова". Таким образом, существующая доктринальная трактовка правовой природы правоохранительных органов, не, предлагая сколько-нибудь обоснованной и строгой системы критериев, позволяет относить к числу последних исключительно широкий и аморфный спектр государственных и негосударственных структур.

Исходя из законодательства Российской Федерации, можно утверждать, что в существующую в настоящее время в стране систему правоохранительных (полицейских) органов входят:

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России). Данный орган исполнительной власти является полифункциональным, и в его структуре имеется ряд относительно самостоятельных органов, которые относятся к числу правоохранительных. Полицейскими полномочиями здесь обладают милиция и внутренние войска.

Федеральная таможенная служба (ФТС России). Анализ ее полномочий позволяет отнести данный государственный орган к правоохранительным (ст.408 ТК РФ). Об обязанности пресекать преступления и административные правонарушения сказано в ст. ст.403, 408-410 и др. Уголовно-процессуальный кодекс РФ относит таможенные органы к органам дознания.

Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом

наркотиков (ФСКН России) также имеет правовой статус правоохранительного органа. В частности, одной из основных задач ФСКН России является выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также осуществление производства по делам об административных правонарушениях, которые отнесены законодательством Российской Федерации соответственно к подследственности либо к компетенции органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ России). Данный орган государства наделен полицейскими полномочиями в соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «Об органах федеральной службы безопасности в Российской Федерации». Статья 12 обязывает сотрудников ФСБ пресекать правонарушения и преступную деятельность (в частности, шпионаж, акты терроризма и др.), проводить дознание по делам, отнесенным законодательством Российской Федерации к их ведению, а ст. ст.13 и 14 предоставляют им право производить задержание, досмотр и изъятие, а также применять оружие, специальные средства и физическую силу. Интересно, что в случае направления в зарубежные горячие точки в соответствии с решением международных организаций сотрудники пограничных органов России, как и сотрудники органов внутренних дел, приобретают статус международного полицейского персонала.

Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России).

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России).

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).

Природоохранные органы — органы, уполномоченные в области охраны, контроля и регулирования использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, и среды их обитания; органы рыбоохраны; органы охраны территории государственных природных заповедников и национальных парков; органы, уполномоченные в области использования,

охраны и защиты лесного фонда и др. — являются субъектами административной юрисдикции.

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России)

Как видно из приведенного перечня правоохранительных (полицейских) органов, все они входят в структуру федеральных органов исполнительной власти, утвержденную Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры Федеральных органов исполнительной власти». Это не статическая система, она будет постоянно развиваться. Возможно, в дальнейшем возрастет их круг, появятся, например, военная, санитарная, торговая, финансовая полиции. Происходит становление муниципальных органов и общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка. В соответствии со ст.132 Конституции РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. ст.15,16) в России будет организована муниципальная милиция. 43

Не относятся к государственным органам исполнительной власти, осуществляющим правоохранительную деятельность, частные детективные и охранные службы, что явствует из самого их названия «частные». Об этом, например, свидетельствуют нормы Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ». В ст.1 указанного Закона установлено, что на граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действия законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется. Кроме того, в ст.3 сформулировано: «предприятиям, осуществляющим частную детективную и охранную деятельность, предоставляется право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в т. ч. на договорной основе. В ст.7 этого Закона отмечаются ограничения, касающиеся сферы деятельности частного детектива. Частным детективам запрещается, например, скрывать от правоохранительных органов ставшие

им известными факты готовящихся или совершенных преступлений и выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов. 44

Таким образом, правоохранительным органом является учреждение, а в некоторых случаях должностное или иное лицо (к примеру, судья, следователь, оказывающий юридическую помощь гражданам), которое согласно закону обязано и вправе защищать права, свободы, законные интересы физических (юридических) лиц, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, государства в целом и (или) обеспечивать законность и правопорядок.

К числу правоохранительных органов принято относить: Конституционный Суд РФ; Конституционные, Уставные суды субъектов Российской Федерации; суды общей юрисдикции (Верховный Суд РФ, Верховные суды республик, окружные, областные, городские (в городах Москва, Санкт-Петербург) суды, суды автономных округов и автономной области, районные и городские суды, мировые судьи; арбитражные суды (Высший арбитражный Суд РФ, федеральные арбитражные суды округов, (арбитражные кассационные суды), арбитражные апелляционные суды, арбитражные суды субъектов Российской Федерации); органы прокуратуры (Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Российской Федерации, районные, городские прокуратуры, военные прокуратуры, прокуратуры на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, иные специализированные прокуратуры); Международный коммерческий арбитражный суд; Морскую арбитражную комиссию при Торгово-промышленной палате Российской Федерации; Третейские суды для разрешения экономических споров; Министерство юстиции РФ; Судебный департамент при Верховном суде РФ; органы предварительного следствия (следователей органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, прокуратуры и федеральных органов налоговой полиции); начальников следственных отделов (органов внутренних дел, Федеральной службы безопасности, прокуратуры и органов по контролю за оборотом

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

наркотических средств и психотропных веществ); органы дознания (органы внутренних дел, органы федеральной службы безопасности, пограничные органы федеральной службы безопасности, федеральные органы государственной охраны, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенных органы РФ, органы Службы внешней разведки РФ, органы Министерства юстиции РФ, органы Государственной противопожарной службы, Главный судебный пристав РФ; главный военный судебный пристав; главные судебные приставы субъектов Российской Федерации, их заместители; старшие судебные приставы; старшие военные судебные приставы; старшие судебные приставы Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ; командиры воинских частей, соединений; начальники военных учреждений или гарнизонов; капитаны морских судов; руководители геологоразведочных партий и зимовок; главы дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации); нотариат; адвокатуру (Федеральная палата адвокатов РФ, адвокатские палаты, адвокатские образования первого звена).

2. Нормативно-правовые, теоретико-правовые аспекты деятельности ОВД

2.1 Нормативные и организационно-правовые основания правоохранительной деятельности ОВД

Правоохранительные органы и учреждения в своей деятельности руководствуются Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами РФ, РСФСР и действующими законами СССР, нормативными актами Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; постановлениями (определениями) Конституционного Суда РФ, постановлениями Пленумов (Президиумов) Верховного Суда РФ (СССР), Высшего Арбитражного Суда РФ, распоряжениями Председателя Верховного Суда РФ, Приказами Министра юстиции РФ, приказами, указаниями, распоряжениями Генерального прокурора РФ иными ведомственными нормативными актами, конституциями республик, уставов, а также законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации, решениями органов судейского сообщества, принятыми в пределах их полномочий и другими нормативными актами.

Среди элементов механизма ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел наиболее важны нормативные акты. Это акты реализации юридических прав и обязанностей. Они представляют собой юридически значимые действия субъектов по осуществлению прав и обязанностей, вытекающих из конкретных правовых отношений. Ведомственные правовые акты играют роль средства, при котором уполномоченные субъекты системы органов внутренних дел внешне выражают свою волю. При этом во всех случаях их главная цель — это упорядочение отношений в сфере охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Наибольший вес в механизме ведомственного правового регулирования имеют индивидуальные правовые акты. Эти акты существенно дополняют нормативное регулирование деятельности органов внутренних дел, как бы продолжают его и являются формой так называемого поднормативного регламентирования служебной деятельности органов и их работников, то есть выполняют свою функцию в уточнении правового положения субъектов в реально создавшейся обстановке.

В индивидуальных актах выражается воля управомоченных должностных лиц, направленная на возникновение, изменение или прекращение конкретных служебных правоотношений. В форме таких правоотношений в деятельности управляемых объектов реализуется регулирующее воздействие ведомственного субъекта управления.

Индивидуальным правовым актам органов внутренних дел присущ ряд специфических признаков. Они регламентируют единичные и вполне определённые отношения и применяются по строго индивидуализированному случаю. Им свойствен разовый характер, то есть они действуют однократно. Правовые акты этого вида обращены, как правило, к конкретным лицам либо группам лиц, выделенным по какому-либо признаку.

Индивидуальные правовые акты имеют цель вызвать определённые юридические последствия, установить субъективные права и конкретные обязанности адресатов. Выступают они всегда в качестве юридического факта, порождающего, изменяющего или прекращающего конкретные правоотношения.

Деятельность правоохранительных органов строится строго по территориальному принципу и направлениям деятельности их служб и регламентируется прежде всего Законом Российской Федерации от 18.04.1991 N 1026-1 „О милиции“. В этом Законе впервые комплексно урегулирован правовой статус милиции, определены ее организационная структура, а также место и роль милиции в обществе и государстве. На

уровне нормативного акта высшей юридической силы получили правовое регулирование общественные отношения, касающиеся правовой защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан, всех видов собственности, а также интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств. С принятием этого Закона в деятельности правоохранительных органов, и прежде всего милиции, произошел ряд кардинальных изменений. Принятие Закона о милиции, можно сказать, означает, что „процессы демократизации привели, наконец, к широкому осознанию давно уже признанного международным сообществом положения, в соответствии с которым должностные лица, стоящие на страже закона, должны быть свободны в своей деятельности от политических пристрастий, сохраняя при любых условиях “политический нейтралитет» и служа лишь закону и народу”.

Также правовую основу деятельности ОВД составляют Федеральный закон от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (с изм. и доп. от 18 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 5 января, 30 декабря 1999 г) // Собрание законодательства Российской Федерации от 14 августа 1995 г., N 33, ст.3349. Законом РФ «Об оперативно-розыскной деятельности в РФ» от 13 марта 1992 утвержден закрытый перечень органов, которые вправе осуществлять такую деятельность одним из которых являются органы внутренних дел.

Статус органов внутренних дел определяется Типовым положением о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел субъекта РФ.

Типовое положение утверждено приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 сентября 2003 г. № 730.

В соответствии с данным типовым положением Министерство внутренних дел, ГУВД, УВД субъекта РФ осуществляет полномочия органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, защиты собственности от противоправных посягательств, охраны

общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью, регулирования миграционных процессов на территории соответствующего субъекта РФ. МВД, ГУВД, УВД субъекта РФ создается, реорганизуется и ликвидируется в порядке, установленном законодательством РФ.

Уголовно-процессуальная деятельность состоит в производстве дознания и следствия органами внутренних дел. Ее осуществляют следственные аппараты, милицейские службы. При осуществлении указанной деятельности органы внутренних дел руководствуются уголовным и уголовно-процессуальным законодательством.

Государственный пожарный надзор осуществляется в целях соблюдения правил пожарной безопасности, пресечения их нарушений, а также обеспечения пожарной безопасности населенных пунктов, предприятий, учреждений и организаций.

Данный надзор возложен на Государственную противопожарную службу, правовые основы организации и деятельности которой закреплены в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности», в Постановлении Правительства РФ от 20 июня 2005 г. №385 «О Федеральной противопожарной службе».

Указом Президента РФ от 9 ноября 2001 г. №1309 «О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности» она переподчинена с 1 января 2002 г. МЧС России, однако ее задачи, функции и полномочия не претерпели изменений.

Положением о Министерстве внутренних дел РФ, утвержденным Указом Президента РФ от 18 июля 1996 года № 1039, на МВД возлагаются основные задачи: разработки и принятие в пределах своей компетенции мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов не зависимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных

правонарушений, выявлению, раскрытию и расследованию преступлений; обеспечение исполнения уголовных наказаний; руководство органами внутренних дел и внутренними войсками в целях выполнения возложенных на них задач и принятие мер по совершенствованию их деятельности; совершенствование нормативной правовой основы деятельности органов внутренних дел и внутренних войск, обеспечение законности в их деятельности и некоторые другие.

Организационная структура органов внутренних дел состоит из взаимодействующих компонентов и элементов. Обозначенные в административном праве свойства отдельных служб и подразделений, входящих в единую структуру, позволяют выделить три основных вида структурных компонентов органа внутренних дел:

Отраслевой компонент. Он реализует специальные функции органов внутренних дел. В частности, к нему относятся в укрупненном виде криминальная милиция и милиция общественной безопасности.

Обеспечивающий компонент. Он включает в себя кадровые подразделения, тыловые службы, секретариаты, информационные центры, медицинские службы, службы собственной безопасности и др.

Штабной компонент призван выполнять общие функции управления, и разделяется на подразделения межотраслевого управления (штабы и организационно-инспекторские службы) и оперативного управления (дежурные части).

Такое структурное строение органов внутренних дел является наиболее общим, свойственным как территориальным, так транспортным органам внутренних дел. Структура органа определяется сложностью возлагаемых на него задач, его функциями (цели — задачи — функции — структура) и нормативно закрепляется в правовом статусе, в его структурно-организационном блоке.

В настоящее время происходит процесс последовательного усложнения правоохранительных функций и специализации труда, который вызывает

необходимость более детального и глубокого структурирования органов внутренних дел, закрепления отдельных функций за соответствующим подразделением. Так, например, функция пресечения и раскрытия преступлений возлагается в целом на криминальную милицию. Ведущими направлениями её деятельности являются: противодействие общеуголовной преступности, преступности экономической направленности, розыск скрывающихся от следствия и суда, а также деятельность экспертно-криминалистических подразделений. В свою очередь, в деятельности уголовного розыска происходит специализация деятельности отделов (отделений, групп) по пресечению и раскрытию тяжких преступлений, квартирных краж, угонов автотранспорта, преступности несовершеннолетних, незаконного оборота наркотиков и другие направления оперативно-розыскной деятельности.

Аналогичная специализация функций и соответствующих структурных подразделений существует в деятельности милиции общественной безопасности. Основными структурами, выполняющими задачи в области общественной безопасности, являются: подразделения охраны общественного порядка, подразделения профилактики преступлений и правонарушений, подразделения исполнения административных наказаний, паспортно-визовые, лицензионно-разрешительные и другие подразделения.

Отражением процессов специализации является деятельность подразделений органов внутренних дел, которые выполняют обеспечивающие функции. Например, служба тыла является многофункциональной структурой. В ее компетенцию входит вещевое, транспортное, продовольственное и другие виды обеспечения, а также обеспечение средствами связи и спецтехникой, их ремонтно-техническое обслуживание, проведение ремонтно-строительных работ и т.д. Отдельно от служб тыла функционируют кадровые аппараты, секретариаты органов внутренних дел, подразделения собственной безопасности и иные обеспечивающие структуры.

Органы управления являются составной частью аппарата управления в органах внутренних дел. Они подчинены руководителю органа для осуществления с их помощью всех направлений организационно-управленческой деятельности, функций общего руководства. Организационная структура штаба соответствует его роли как органа межотраслевого управления. Основными направлениями деятельности штаба являются комплексное планирование деятельности органа внутренних дел, координация деятельности отраслевых подразделений, подготовка проектов управленческих решений, контроль их исполнения и некоторые другие направления. Иную задачу выполняют дежурные части. Они осуществляют оперативное управление силами и средствами органа внутренних дел.

Распределение должностных обязанностей основано на реализации трех основных принципов оперативно-служебной деятельности в органах внутренних дел: зональном, линейном и смешанном.

Зональный принцип предполагает закрепление функциональных обязанностей сотрудников данного структурного подразделения в соответствующих территориальных границах (например, для зональных сотрудников уголовного розыска) либо в соответствии с численностью населения на обслуживаемой территории (например, для уполномоченных участковых инспекторов милиции).

Линейный принцип предполагает закрепление функциональных обязанностей сотрудников данного структурного подразделения по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности (например, для оперативных сотрудников подразделений по экономическим преступлениям).

Смешанный принцип предполагает совмещение в одном структурном подразделении зональных и линейных функциональных обязанностей — это характерно для структурных подразделений так называемого среднего уровня управления, в котором совмещается, например, деятельность определенной отраслевой направленности (линейный принцип) и

деятельность по контролю над подчиненными территориальными структурами, обслуживающими данное направление (зональный принцип).

В процессе исполнения должностных обязанностей находят свое воплощение функции того или иного структурного подразделения. Средством их реализации являются организационные связи. В частности, организационно-административные связи основаны на исполнении отдельными сотрудниками (руководителями и подчиненными) своих должностных обязанностей, субординации служебных отношений. Организационно-предметные связи необходимы для обмена официальной информацией между административно не подчиненными друг другу подразделениями, сотрудниками, а также с иными взаимодействующими организациями и их структурами. Организационные связи дополняются межличностными контактами. Они в отдельных случаях имеют приоритет по отношению к субординационным служебным связям, т.к, минуя официальные уровни, позволяют оперативно решать многие вопросы без бюрократического регламента.

Таким образом, правовой основой деятельности МВД являются: Конституция Российской Федерации, Федеральные законы, акты Государственной Думы, указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Положение о Министерстве внутренних дел РФ, а так же приказы, инструкции и другие нормативные акты МВД РФ. В органах внутренних дел широко налажено обобщение практики применения законодательства по вопросам, отнесенным к компетенции МВД, разрабатываются предложения по совершенствованию действующего законодательства, подготавливаются проекты нормативных актов связанных с регулированием деятельности органов внутренних дел. Вышестоящие органы системы МВД организуют оказание подведомственным органам и подразделениям методической и практической помощи по всем вопросам, отнесенным к их компетенции.

2.2 Теоретико-правовые аспекты взаимодействия ОВД с государственными и негосударственными структурами, в контексте структурности и функционирования правоохранительной системы современной России

Свою деятельность МВД России осуществляет в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, общественными объединениями, а также координирует свою деятельность с деятельностью министерств внутренних дел государств-участников СНГ, что позволяет ему более успешно решать стоящие перед ним задачи.

Задачи и полномочия органов местного самоуправления в области внутренних дел основаны на конституционном положении, в соответствии с которыми они осуществляют на подведомственной территории охрану общественного порядка (ст.132 Конституции Российской Федерации).

В соответствии с действующим законодательством местная администрация в пределах своей компетенции осуществляет руководство органами внутренних дел и с их помощью обеспечивает охрану общественного порядка на подведомственной территории.

Охрана общественного порядка обеспечивается местной администрацией с использованием сил милиции общественной безопасности (местной милиции). Местная милиция входит в систему МВД России и действует на местном уровне как самостоятельное подразделение соответствующего органа внутренних дел. В своей деятельности она подчиняется соответствующему органу внутренних дел, а также органам местного самоуправления в пределах их компетенции.

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

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 регулирование 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.

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 особенностям 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. 48

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.

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 милиции в целях обеспечения правопорядка, надежной защиты прав, свобод и законных интересов граждан, своевременного реагирования на изменения криминогенной 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.

При возникновении стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотии, 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: по делам

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

несовершеннолетних и защите их прав; наблюдательная и др. Указанные комиссии участвуют в обеспечении общественного порядка и законности на территории муниципального образования. Комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав 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.

Деятельность правоохранительных органов по борьбе с преступностью координирует Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (ч.1 ст.8 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»).

Координация деятельности правоохранительных органов с учетом криминогенной обстановки может проводиться на межрегиональном уровне по поручению руководителей федеральных правоохранительных органов или по согласованию с ними.

Координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью осуществляется на основе: соблюдения законности; равенства всех участников координационной деятельности при постановке вопросов, внесении предложений, разработке рекомендаций и мероприятий; самостоятельности каждого правоохранительного органа в пределах предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий; гласности в той мере, в какой она не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и

свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне; ответственности руководителя каждого правоохранительного органа за выполнение согласованных решений.

Изменение социально-политической ситуации в стране, развитие процессов демократизации в обществе, в том числе и в органах внутренних дел, поставили на повестку дня проблему социального взаимодействия. Как в целом в стране, так и в органах внутренних дел общественные объединения и организации являются одной из форм проявления демократизации.

В настоящее время существуют эффективные формы совместной деятельности ОВД и граждан по охране правопорядка: добровольные и казачьи дружины, оперативные отряды и отряды содействия милиции, в том числе молодежные.

Главными целями взаимодействия МВД России с общественными объединениями являются: создание эффективных механизмов взаимодействия с общественными объединениями, обеспечивающими успешное выполнение возложенных на органы внутренних дел и внутренние войска (ВВ) МВД России задач; проведение в ОВД и ВВ МВД России согласованной политики в области формирования у населения объективной оценки деятельности Министерства и создание положительного образа сотрудника органов внутренних дел, военнослужащего внутренних войск, федерального государственного служащего; распространение достоверной информации о деятельности органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, разъяснение государственной политики в сфере внутренних дел; повышение уровня взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России.

Реализация поставленных целей осуществляется решением следующих задач: своевременным и объективным информированием граждан о государственной политике в сфере внутренних дел, а также о предпринимаемых МВД России мерах по повышению эффективности борьбы с преступностью; созданием адаптированного к современным

социальным условиям механизма взаимодействия органов внутренних дел и внутренних войск МВД России с общественными объединениями, деятельность которых направлена на формирование правосознания граждан, воспитание их активной жизненной позиции; разработкой критериев информационной открытости органов внутренних дел и внутренних войск МВД России и дальнейшим их совершенствованием; разработкой комплекса мер как на федеральном, так и на региональном уровне по организации обратной связи, повышением взаимного доверия и партнерства между населением и органами внутренних дел и внутренними войсками МВД России через общественные объединения; участием в разработке организационно-правовых механизмов доступа граждан к открытой информации о деятельности МВД России; формированием открытых информационных ресурсов, повышением эффективности их применения; использованием возможностей сети государственных образовательных и научных учреждений в подготовке, переподготовке и повышении квалификации сотрудников пресс-служб, подразделений информации и общественных связей системы МВД России, осуществляющих взаимодействие со СМИ и общественными объединениями; воспитанием у населения активной гражданской позиции по оказанию содействия органам внутренних дел в раскрытии преступлений и правонарушений.

Например, невозможно представить работу полиции Израиля без добровольцев. С 1974 г. добровольцы задействованы во всех подразделениях действующей полиции: это и вертолетные подразделения, пограничная полиция, поиск людей, снайперы, уголовный розыск, дорожная полиция, подразделение водолазов. В 1999 г. в стране создано Управление по работе с общественностью, и на данный момент в добровольцах числится около 72 тыс. человек, причем треть составляют женщины, многие известные люди страны являются добровольцами.

В соответствии с Концепцией совершенствования взаимодействия МВД России со средствами массовой информации (СМИ) и общественными

объединениями на 2005-2008 годы, утвержденной приказом МВД России № 718-2005г., необходимо создание эффективных механизмов взаимодействия МВД России с общественными объединениями. Для создания адаптированного к современным социальным условиям механизма взаимодействия ОВД с общественными объединениями следует детально рассмотреть виды общественных объединений.

Общественные объединения могут создаваться в одной из следующих организационно-правовых форм: общественная организация; общественное движение; общественный фонд; общественное учреждение; орган общественной самодеятельности; политическая партия.

Я считаю, что ст.7 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82 «Об общественных объединениях» ограничивает перечень общественных объединений, в то время как их значительно больше. Например, общественными объединениями являются также: религиозные объединения⁵⁵. Следует отметить, что создание религиозных объединений в органах государственной власти, других государственных органах, государственных учреждениях и органах местного самоуправления, воинских частях, государственных и муниципальных организациях запрещается; национальные диаспоры; общественные организации правоохранительной направленности.

Общественные объединения могут быть и в самой системе органов внутренних дел. Они представляют собой самостоятельные добровольные объединения сотрудников, содействующие их творческой активности в интересах укрепления законности и обеспечения правопорядка. Они являются самоуправляемыми, создаются по инициативе сотрудников и основаны на общем интересе к определенной сфере жизни.

Все общественные объединения строят свою деятельность на основе законов и иных правовых актов. Они призваны реализовать самостоятельность, инициативу и творческую активность людей (применительно к ОВД — в деле совершенствования правопорядка) в

формировании необходимых профессиональных качеств; в укреплении нравственного здоровья коллективов, социальной защищенности сотрудников, формировании общественного мнения относительно социальной жизни.

Общественные объединения можно классифицировать по следующим основаниям: происхождению и назначению; организационному строению; направлению деятельности и характеру интереса.

В зависимости от происхождения и назначения общественные институты делятся на две большие группы: общественные объединения, созданные в рамках Министерства внутренних дел и предназначенные только для органов внутренних дел; общественные организации, представляющие собой отделения, филиалы общереспубликанских организаций.

По организационному строению общественные объединения можно классифицировать на:

1. Массовые общественные организации (профсоюзы, ассоциации, фонды, ветеранские организации, спортивные федерации). Они создаются по инициативе общественности на началах добровольного членства. В управлении делами данных организаций, в реформировании органов и контроле за их деятельностью участвуют непосредственно или через своих представителей все члены соответствующих организаций. Массовые общественные организации имеют выборные органы и действуют на основе своих уставов.

2. Самостоятельные представительские организации (офицерские собрания, женские советы, общества автолюбителей, советы воинов-интернационалистов, чернобыльцев) избираются из числа сотрудников и членов их семей и действуют на основе соответствующих положений. Состав самостоятельных общественных организаций периодически обновляется и пополняется в порядке их выборов соответствующими коллективами. Их деятельность связана с теми коллективами, которые их избрали, они подотчетны этим коллективам. Для них характерны устойчивые

внутриорганизационные связи.

3. Внештатные органы общественного содействия (советы наставников, суды чести, комиссии по изобретательству и рационализации, советы клубов, библиотек, музеев, уголков и комнат истории).

В зависимости от характера интереса и направления деятельности общественные структуры можно разделить на объединения социальной, религиозной, профессиональной, культурно-воспитательной и физкультурно-спортивной направленности.

Формы взаимодействия с общественностью как внутри системы, так и за ее пределами могут быть самыми разнообразными. Прежде всего необходимо помнить, что взаимодействие как управленческая функция зависит от тех целей и задач, которые ставят перед собой социальные системы.

Участие граждан в охране общественного порядка может быть индивидуальным и коллективным. Индивидуальное участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в следующих формах: а) непосредственная реализация гражданами своих прав по защите от противоправных посягательств; б) содействие органам внутренних дел в распространении правовых знаний и проведении профилактической работы по предупреждению правонарушений; в) внештатное сотрудничество граждан с органами внутренних дел; г) участие в деятельности общественного пункта охраны порядка; д) оказание иной помощи органам внутренних дел в формах, не запрещенных законодательством. Коллективное участие граждан в охране общественного порядка осуществляется в следующих формах: а) членство или участие в деятельности общественных объединений, уставные цели которых предусматривают оказание содействия органам внутренних дел; б) работа в составе добровольной народной дружины (ДНД).

В нашей стране накоплен достаточно большой опыт взаимодействия органов внутренних дел, внутренних войск и общественности. Однако

возникают все новые и новые проблемы, требующие совместного разрешения, а именно:

1. Взаимодействие с различными конфессиями по предотвращению межнациональных конфликтов.
2. Взаимодействие с различными конфессиями по предотвращению межнациональных конфликтов.
3. Профилактика уличной преступности и роль ДНД.
4. Взаимодействие ОВД и различных политических образований в регионе по обеспечению общественного порядка.
5. Информационное обеспечение — одна из форм взаимодействия МВД России с общественностью.
6. Роль общественности в улучшении социальных условий сотрудников ОВД.
7. Проблемы кадрового «дефицита» и роль общественности в его уменьшении.
8. Общественные организации в органах внутренних дел. Опыт работы по направлениям: административное, социальное, культурно-массовое, физкультурно-спортивное, клубное.

Условиями, необходимыми для установления тесного взаимодействия с общественными организациями как внутри ОВД, так и за его пределами, являются: определение сфер взаимодействия, проблем, возникающих в них, роли и места ОВД и общественности в их решении; определение целей и задач взаимодействия в этих сферах (областях, направлениях); принятие совместных решений по организации взаимодействия, определение форм, методов, средств; официальное оформление этих решений (подготовка уставов, положений, решений, договоров); подготовка совместных программ, планов работы по взаимодействию; совместная работа по реализации плановых мероприятий и участие в проведении внеплановых мероприятий (в случае изменения обстановки в регионе); контроль со стороны обеих заинтересованных сторон с анализом всей деятельности; широкое освещение

результатов взаимодействия в СМИ, пропагандистская работа среди населения; постоянное совершенствование форм и методов совместной деятельности.

В настоящее время в России практически отсутствует федеральное законодательство, регламентирующее возможность участия граждан в оказании содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. В ряде субъектов Российской Федерации (РФ) органы государственной власти и органы местного самоуправления, стремясь восполнить возникший пробел в федеральном законодательстве, уже приняли свои нормативные акты для возрождения деятельности общественных формирований правоохранительной направленности. В ряде регионов народные дружины по охране общественного порядка, народные дружины по охране государственной границы, казачьи формирования, другие общественные формирования правоохранительной направленности активно работают, оказывают неоценимую помощь правоохранительным органам, дополнительно являясь и своеобразной формой гражданского контроля за деятельностью правоохранительных органов со стороны населения.

Федеральным Собранием РФ начиная с 1997 г. неоднократно принимались меры к разработке и принятию Федерального закона «Об участии граждан РФ в охране общественного порядка». Государственная Дума 27 января 1999 г. приняла Федеральный закон «Об участии граждан Российской Федерации в обеспечении правопорядка», который был одобрен Советом Федерации 18 февраля 1999 г., однако Президент Российской Федерации 4 марта 1999 г. отклонил Закон с мотивировкой, что отдельные его положения не соответствуют нормам Конституции РФ, противоречат ряду федеральных законов, что создает реальную возможность нарушения прав и свобод человека и гражданина, гарантированных Конституцией. Представленный Федеральный закон не содержал четкого разграничения функций, задач, полномочий и ответственности органов государственной

власти и органов местного самоуправления, государственных и муниципальных служащих, с одной стороны, и граждан и их коллективных формирований — с другой. 16 апреля 1999 г. Государственная Дума отклонила Закон в редакции Президента Российской Федерации и в ранее принятой редакции, а 16 марта 2001 г. по мотивам нецелесообразности сняла его с дальнейшего рассмотрения.

Таким образом, принятие ряда законов и подзаконных актов по регулированию взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями как одним из главных каналов связи государства с населением может существенно облегчить решение целого комплекса задач, стоящих перед системой МВД России. При этом рассмотренное в данной статье взаимодействие должно осуществляться на основе принципов законности, системности, прогнозирования, профессионализма, патриотизма и объективности.

Таким образом, в процессе осуществления своей деятельности органы внутренних дел широко взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

3. Место и роль органов внутренних дел в системе правоохранительных (полицейских) органов РФ

3.1 Особенности становления и развития органов внутренних дел в системе правоохранительных (полицейских) органов РФ

По справедливому замечанию Ф. Энгельса, «полиция также стара, как и государство». Слово «полиция» происходит от греческого *politeia* (*polis* — город) — так Аристотель называл городские илли, если учесть, что в то время представление о государственности было связано только с городом, — и в целом государственное управление, устройство. Основой смысла усилий государственной власти сводился к обеспечению внешней безопасности. Римляне заимствовали слово «полиция», и из средневековой латыни с конца XVI века оно входит в лексикон европейских государств. При этом рассматриваемый термин употребляется в самом неопределенном смысле, включая «доброту нравов», хорошую нравственность, охраняемую законом". В XVI веке в городах Западной Европы полиция возникает как правительственное учреждение, имеющее своей задачей обеспечение безопасности. Однако само понятие полиции к концу XVI века охватывало собой и законодательную, и судебную, и административную деятельность.

Милиция (лат. *militia*) у римлян первоначально обозначала службу солдат — пехотинцев (лат. *miles*), что, в свою очередь, производится от *mille* (тысяча, легион). Со времени учреждения постоянных армий в противоположность им милицией стали называть войско, формализуемое только на время войны, родополчение, совокупность всех обученных военному делу военно-способных граждан, срок обучения которых сводился до минимума. В мирное время кадров для образования милиции не содержалось вовсе, или они содержатся в самом незначительном составе.

Термин «милиция» использовался кроме того «для обозначения обывательских дружин, формируемых для несения полицейской службы и

охранение порядка в тех случаях, когда правительственная власть силою обстоятельств (народное волнение, эвакуация в виду наступления неприятеля) лишается возможности правильно отправлять свои функции».

Полицейская функция возникла одновременно с появлением государства. Уже в первых государственных образованиях восточных славян (VI — VIII века), позднее в Киевской Руси, функции полиции выполнялись дружиной князя. По мере развития государства полицейские функции в той или иной мере реализовывали посадники, волостели, тысяцкие, сотские, старосты, вирники и т.д. Однако эта деятельность не была их основной обязанностью и совмещалась с другим родом деятельности.

С конца XV века на местах стала формироваться система полицейских служителей — бирючей, тюремных сторожей, палачей и т.д. В период с конца XV века до середины XVI века полицейские функции осуществляли в центре органы дворцово-вотчинного управления, а на местах — наместники и волостели. Позже к ним присоединятся временные уполномоченные великого князя, направляемые на места с самыми различным поручениями, в том числе с для борьбы с разбоями.

За точку отсчета начала организации и деятельности специальных служб на Руси, по видимому, следует принять 1565 г., когда царем Иваном IV (1533-1584) был создан прообраз будущей политической полиции.

Иван IV заложил основы использования политического сыска для формирования ближайшего окружения лидера государства из политически благонадежных соотечественников, путем предоставления последним наиболее благоприятных условий для существования, достаточно широких прав и свобод, а также изгнание в отдельные районы, с менее благоприятными условиями существования людей, в преданности некоторых царь испытывал сомнение, причем зачастую ничем не обоснованные.

В эпоху сословно представительной монархии (середина XVI — XVII века) под влиянием обострений, вызванных развитием крепостного права, сеть органов выполняющих полицейские функции, существенно

расширилась. На смену дворцово-вотчинной пришла приказная система управления. В числе приказов можно было выделить группу выполнявших преимущественно судебно-полицейские функции. В середине XVI века систему полицейско-сыскных органов государства возглавлял разбойный приказ. Он занимался сыском и судом по «разбойным» делам и через органы губного и земского управления осуществлял руководство местной полицией. В Москве и Московском уезде функции борьбы с преступностью были возложены на земский приказ.

В XVII веке произошла реорганизация местного управления: в 146 городах с уездами земские, губные избы и городовые приказчики стали подчиняться назначаемым из центра воеводам, принявшим на себя административные, полицейские и военные функции.

Основные полицейские функции сводились к охране общественного порядка. Во всех наказах предписывалось смотреть, чтобы нигде не было «бою, грабежу, корчму, табаку, распутства и недозволенной игры». На воевод была возложена поимка воров и разбойников. Воеводы организовывали регистрацию всех приезжих в съездной избе, регулировали выезд из своего города и уезда.

Обзор исторических материалов, отражающих организацию и деятельность органов раннефеодальной и сословно — представительной монархии, показывает, что специальных органов полиции в России X — XVII в. в. не было. Полицейские обязанности выполнялись большинством органов государства как в центре, так и на местах. Поэтому термин «полиция» можно употреблять по отношению к России XVII в. лишь условно. Более правильно будет говорить об органах, которые решали вопросы, составившие в последствии особую полицейскую функцию, вычленившихся из общей охранительной функции государства.

Во второй половине XVII века — 1 четверти XIX века в России утверждается абсолютная монархия. Впервые в российской истории полиция становится самостоятельным звеном государственного аппарата. В крупных

городах объездным головам поручалось осуществлять паспортный контроль, наблюдать за порядком, санитарией и освещением. Они же формировали местную полицию и администрацию, организовывали патрулирование улиц. С начала XVIII века стали появляться регулярные полицейские формирования.

Первая специальная полицейская должность в России появилась в 1718 году — в Петербурге был учрежден генерал — полицмейстер. К 1722 году полицмейстеры появились во многих крупных городах. При них создавались канцелярии полицейских дел. К числу функций этих органов были отнесены охрана порядка, спокойствия и безопасности, розыск беглых, продовольственные и противопожарные мероприятия, решение вопросов городского благоустройства. Регламент Главного магистрата 1721 года учредил регулярную полицию. Петр I в нем достаточно широко очертил задачи полицейских органов: полиция способствует осуществлению прав правосудия; рождает добрые порядки; обеспечивает всем безопасность от разбойников, воров и прочее, «непорядочное и непотребное житее отгоняет», принуждает каждого к труду и честному промыслу; надзирает за домостроительством и содержанием в частоте улиц и дорог; обеспечивает санитарную безопасность; запрещает излишества в расходах; занимается призрением нищих, больных, увечных; защищает «вдов, сильных и чужестранных», воспитывает юношей «в целомудренной чистоте честных науках». В регламенте отмечается, что "... полиция есть душа гражданства и всех добрых порядков и фундаментальных подпор человеческой безопасности и удобства".

Во второй половине XVIII века в России был создан разведывательный аппарат специальных полицейских органов, предназначенный для защиты фискально-полицейских интересов абсолютистского государства.

В период царствования Павла I городское сословное самоуправление было слито с органами полиции. Вместо управ благочиния были учреждены городские правления — ратгаузы, соединявшие в себе административно-

полицейские, финансово-хозяйственные и частично судебные функции. С 1799 году во всех губернских и уездных городах стали открываться военно-политические органы — ордонанс — гаузы, каждый из которых возглавлялся полицмейстером, городничим или комендантом, имел военный суд и тюрьму.

В 1802 году было создано министерство внутренних дел, основной задачей которого было заботиться «о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве империи». В 1810 году из МВД выделилось Министерство полиции для управления административно-полицейскими учреждениями. Оно состояло из 2-х канцелярий (общей и особенной) и 3-х департаментов. Административно — полицейским аппаратом, тюрьмами ведал департамент полиции исполнительной, продовольственными делами — департамент полиции хозяйственной, а снабжением медицинских учреждений лекарствами — департамент полиции медицинской. В 1819 году Министерств полиции было упразднено, а его аппарат передан в состав МВД.

В 1837 году была реорганизована система полицейских органов в связи с делением уездов на более мелкие административно-территориальные деления — станы. В связи с этим появилась должность станового пристава. Становой пристав в своей деятельности опирался на сельскую выборную полицию: сотских и десятских и на вотчинную полицию помещиков. Свод законов 1832 года не устанавливал точно границы полицейской и судебной власти помещиков: им предоставлялось право применять «домашние» средства наказания.

Корни процесса становления советской милиции уходят в Февральскую революцию в России. После свержения самодержавия царская полиция была ликвидирована. Юридическим закреплением процесса ликвидации стали постановления Временного правительства от 06.03.1917 г. о ликвидации корпуса жандармов, и от 10.03.17 г. об упразднении Департамента полиции. Была провозглашена замена полиции «народной милицией».

Правовым основание организации советской милиции постановление

НКВД «О рабочей милиции» изданное 28.10 (10.11). 1917 г. В этом постановлении не предусматривались организационные формы милицейского аппарата. Связано это было, прежде всего, с взглядами правящей верхушки на государственное устройство. Взгляды эти состояли в том, что со сломом старой государственной машины, прежде всего, ликвидировались армия и полиция, а их функции переходили к вооруженному народу. Организационно-правовое выражение эта идея получила в том, что формирование рабочей милиции происходило, как правило, на основе добровольности. В силу того, что формирования рабочей милиции не имели постоянного штата, они носили характер массовых самодеятельных организаций.

Система уголовного розыска возникла в октябре 1918 года, после утверждения в составе Главного управления милиции Центрального управления уголовного розыска на правах отдела. До этого уголовный розыск, безусловно, существовал в крупных городах, но децентрализованно, и подчинялся местным Советам. Правовой основой создания советского уголовного розыска стало Положение об организации отдела уголовного розыска НКВД, изданное 05.10.1918 г., по которому органы уголовного розыска учреждались в городах с населением не менее 40-45 тыс. человек. При губернских и городских управлениях милиции созданы были отделения уголовного розыска. Общее руководство системой уголовного розыска осуществлял НКВД.

Для активизации борьбы с преступностью были осуществлены меры по объединению органов ВЧК и милиции. Для укрепления аппарата уголовного розыска из среды ЧК назначались люди на должности зав. уголовно-розыскными отделениями. В июле 1919 года произошло частичное объединение аппарата уголовного розыска и транспортных ЧК.

В 1934 г. был образован общесоюзный Наркомат внутренних дел, в него было включено ОГПУ и входящее в него Главное управление милиции (финансирование милиции уже в 1932 г. было переведено с местного

бюджета на союзный). В 1935 г. в НКВД был образован новый вид мест заключения для особо опасных преступников — тюрьмы. В 1936 г. была образована ГАИ. Функции и структура милиции расширялись (паспортный режим и ОВИР, «детские комнаты» и ОБХСС, военный учет и МПВО).

Таким образом, исторический опыт строительства и деятельности милиции может и должен быть творчески использован для поиска наиболее эффективных решений в современных условиях.

3.2 Современная система органов внутренних дел

Можно считать, что основными исполнительно-распорядительными органами государства, выполняющими обеспечительную функцию в сфере охраны правопорядка и борьбы с преступностью, являются органы внутренних дел и внутренние войска. Важнейшим элементом политической системы общества всегда было и остается государство, а его обеспечительная функция имеет, и будет иметь в будущем существенное значение. Отсюда есть основания констатировать: с одной стороны — объективную возможность и необходимость изменения функций (компетенции) органов внутренних дел, а с другой — возрастание их роли в жизни нашего общества как отраслевой подсистемы органов государственного управления и одновременно правоохранительного органа.

Указанное положение, естественно, предполагает изменения характера деятельности этих органов, их демократизацию, преодоление правового нигилизма, существенное повышение качества работы, взаимодействия с внешней средой функционирования, т.е. с гражданами, государственными органами, общественными объединениями, государственными и негосударственными предприятиями, населением в целом. Общая цель такой деятельности — создание конституционного порядка на основе прямого действия Конституции РФ.

Принадлежность к исполнительной власти означает, что органы

внутренних дел осуществляют меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью правовыми средствами, т.е. путем реализации права в форме правоприменения. Соответственно можно говорить о трех основных элементах, составляющих механизм реализации ими права: качество законов и подзаконных актов, регулирующих организацию и деятельность органов внутренних дел и внутренних войск; профессионализм сотрудников этих структур; благоприятная внутренняя и внешняя среда их функционирования, предполагающая надлежащее материальное, материально-техническое и материально-бытовое обеспечение.

Если приоритет для современного Российского государства — модернизация страны, социально-экономическое развитие общества, то перечень задач, решаемых наряду с другими структурами органами внутренних дел в пределах их компетенции, может быть следующим: преодоление традиции этатизма государства, обеспечение неприкосновенности частной собственности, разделение собственности и власти, активная политика в области борьбы с инфляцией и стимулирование частных (в том числе иностранных) инвестиций, энергичное проведение антимонопольной политики; забота об экологии, образовании, здравоохранении, развитии науки, культуры, о бедных, нетрудоспособных, оказание социальных услуг населению; борьба с преступностью, в том числе с уличной, запугивающей людей, и с организованной, которая во многом определяет экономические процессы в стране; последовательное и поступательное преодоление коррупции среди личного состава рассматриваемых органов; существенное повышение престижа (авторитета) органов и войск системы МВД в общественном мнении.

В районах, городах, районах городов милицией руководят начальники отделов (управлений) внутренних дел администрации районных, городских, районных в городах представительных органов власти. Назначаются они министрами внутренних дел республик, входящих в состав РФ,

начальниками УВД, ГУВД краев, областей, автономных областей и округов городов Москвы и Санкт-Петербурга по согласованию и с последующим утверждением на сессии соответствующих представительных органов.

На водном, воздушном и железнодорожном транспорте руководство милицией осуществляют соответствующие начальники управлений и отделов внутренних дел на транспорте МВД России без горизонтального подчинения и утверждения в должности Закон РФ от 18 апреля 1991 г. N 1026-I «О милиции».

Процесс децентрализации власти и управления обусловил выделение в составе ГО (РО) ВД милиции общественной безопасности (местной милиции), подчиненной кроме МВД России местным исполнительным органам, и одновременно — необходимость централизации и объединения оперативных подразделений в единую федеральную службу криминальной милиции, подчиненную лишь по вертикали — МВД России. 65

По своему статусу служба криминальной милиции — правоохранительный орган, непосредственно и целенаправленно обеспечивающий с помощью гласных и негласных сил, средств и методов выявление и документирование преступной деятельности лиц, подготавливающих или совершивших преступления против физических и юридических лиц, их имущественных и неимущественных прав и свобод или покушающихся на них.

Служба криминальной милиции выполняет следующие функции: обеспечивает раскрытие отнесенных законом к ее компетенции уголовных преступлений; по поручению органов предварительного следствия осуществляет следственные и иные действия по собиранию и проверке доказательств, а также задержание преступников; ведет оперативно-профилактические и розыскные учеты; осуществляет розыск преступников, скрывшихся от следствия и суда, бежавших из-под стражи; оказывает содействие другим органам внутренних дел по делам, отнесенным к их компетенции; ведет работу по предупреждению преступлений.

От других служб органов внутренних дел служба криминальной милиции отличается тем, что ее деятельность в основном направлена на раскрытие тяжких преступлений, совершаемых тайно, с применением мер сокрытия их следов, а также на выявление и пресечение преступной деятельности организованных преступных групп.

Эти специфические признаки, с одной стороны, отличают криминальную милицию от других служб органов внутренних дел, а с другой — позволяют рассматривать ранее разграниченные службы уголовного розыска, борьбы с организованной преступностью и преступлениями в сфере экономики как единую систему, которая включает: федеральную криминальную милицию МВД Российской Федерации; криминальную милицию МВД республик, входящих в состав России; подразделения федеральной криминальной милиции в УВД (ГУВД) края, области, ГО (РО) ВД; криминальную милицию муниципального органа внутренних дел.

В качестве основных служб на нижнем уровне (в соответствии с административно-территориальным делением) борьбу с преступностью обеспечивает территориальные подразделения криминальной милиции в тесном взаимодействии с милицией общественной безопасности (местной милицией), которые занимаются предупреждением, пресечением и раскрытием процессуально закреплённого перечня преступлений.

В этой связи с этим организационная структура основных служб должна быть построена таким образом, чтобы любая информация о совершенном преступлении оперативно находила своего адресата, обеспечивая безотлагательность проведения и комплексность необходимых оперативно-розыскных мероприятий для его раскрытия по «горячим следам».

Структура криминальной милиции определяется исходя из выделяемой штатной численности, принципа приоритетных направлений и утверждается: на республиканском уровне — министром внутренних дел; на территориальном — начальником ГУВД, УВД. 66

В состав милиции общественной безопасности входят:

1. Дежурные части, участковые уполномоченные милиции, изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке;

2. Подразделения: патрульно-постовой службы милиции, в том числе отряды особого назначения (ОМОН), государственной инспекции безопасности дорожного движения, охраны объектов по договорам, охраны и конвоирования задержанных и арестованных; лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью; по исполнению административного законодательства по предупреждению правонарушений несовершеннолетних; по раскрытию преступлений; по делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия не обязательно; специальные подразделения дознания и другие.

В соответствии с законодательством Российской Федерации основные задачи милиции общественной безопасности включают: обеспечение личной безопасности граждан; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; раскрытие преступлений по делам о преступлениях, по которым производство предварительного следствия не обязательно, и расследование преступлений в форме дознания; оказание в пределах ее компетенции помощи гражданам, должностным лицам, предприятиям, учреждениям, организациям и общественным объединениям.

Организационно-методическое руководство отрядами милиции особого назначения (ОМОНОм) возлагается на МВД России, а непосредственное — на министров внутренних дел республик в составе РФ, начальников управлений (ГУВД, УВД, автономных округов, Москвы, Санкт-Петербурга и Ленинградской области). 67

Отдел муниципальной милиции административного округа — структурное подразделение Управления муниципальной милиции и в пределах своей компетенции несет ответственность за охрану общественного

порядка и обеспечению безопасности граждан в наиболее криминогенных местах округа, которые определяются по заявкам начальников управлений внутренних дел административных округов.

Отдел муниципальной милиции находится в двойном подчинении — у префекта административного округа по вопросам правопорядка и безопасности и управления муниципальной милиции, а также непосредственно у начальника УВД административного округа. Однако префект не вправе вмешиваться в уголовно-процессуальную и административно-юрисдикционную деятельность отдела муниципальной милиции.

Деятельность муниципальной милиции осуществляется в соответствии с принципами законности, гуманизма, уважения прав человека, гласности, взаимодействия другими органами, общественными объединениями, трудовыми коллективами и населением.

Основные задачи муниципальной милиции: принятие неотложных мер для пресечения преступлений и административных правонарушений, задержание причастных к ним лиц; охрана общественного порядка, обеспечение личной и общественной безопасности в наиболее криминогенных местах; участие в обеспечении безопасности дорожного движения; оказание в пределах своей компетенции помощи гражданам и администрации предприятий, учреждений, организаций в осуществлении их законных прав и интересов.

В соответствии с перечисленными задачами муниципальная милиция: организует деятельность отделений и нарядов муниципальной милиции по охране общественного порядка и обеспечению личной и общественной безопасности граждан в закрепленных криминогенных местах округа; обеспечивает взаимодействие нарядов муниципальной милиции с подразделениями территориальных органов внутренних дел; обеспечивает соблюдение законности в деятельности отделений и нарядов муниципальной милиции и проверку фактического исполнения ими постановлений и

решений высших и местных органов власти и управления и других управленческих актов; осуществляет подбор и расстановку, направление на обучение и переподготовку личного состава отдела муниципальной милиции; контролирует соблюдение правил хранения, сбережения и работы технических средств вооружения; организует участие нарядов в мероприятиях по охране общественного порядка, проводимых совместно с УВД округа, а также по указанию префекта округа; организует работу по охране имущества на основе договоров с собственниками; организует своевременное и правильное рассмотрение и разрешение заявлений, жалоб граждан, обсуждение в средствах массовой информации вопросов, связанных с деятельностью нарядов муниципальной милиции; обеспечивает участие нарядов в мероприятиях по обеспечению правил дорожного движения.

Свои задачи муниципальная милиция выполняет в тесном взаимодействии с подразделениями органов внутренних дел.

Отдел муниципальной милиции административного округа, возглавляет начальник, который назначается и освобождается от должности начальником ГУВД по представлению управления муниципальной милиции и по согласованию с префектом округа.

Начальник отдела муниципальной милиции имеет заместителей, количество должностей и порядок их назначения определяется управлением муниципальной милиции совместно с РУВД.

Надзор за деятельностью отдела муниципальной милиции осуществляют органы прокуратуры.

Таким образом, органы внутренних дел являются неотъемлемой частью системы органов государственного управления. При выполнении своих функций они вступают в управленческие и иные отношения (внутренние и внешние) с различными государственными органами, общественными объединениями и отдельными гражданами. Эти отношения могут быть отношениями власти — подчинения, сотрудничества, координации и согласования.

3.3 Пути совершенствования системы органов внутренних дел России в условиях формирования правового государства

Сложившаяся в последние годы в Российской Федерации система обеспечения правопорядка, организации и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, а также их структура не соответствуют новым политическим и экономическим условиям функционирования государства, конституционным принципам федерализма и организации местного самоуправления в Российской Федерации.

Правоохранительные органы выполняют множество избыточных функций, отдельные полномочия правоохранительных органов дублируются органами, осуществляющими контрольные функции (в области потребительского рынка, предпринимательской деятельности, природопользования и других областях). Это приводит, с одной стороны, к созданию дополнительных административных барьеров в экономике, а с другой — к значительным бюджетным расходам.

Законодательство, регулирующее деятельность правоохранительных органов, содержит положения, противоречащие принципам межбюджетных отношений. Многоканальная система бюджетного финансирования милиции в Российской Федерации не позволяет обеспечить финансовую прозрачность ее деятельности, оценить эффективность расходования средств налогоплательщика. Многочисленные льготы и преференции, предоставляемые сотрудникам правоохранительных органов, порождают финансовые обязательства региональных и местных бюджетов, средства на реализацию которых отсутствуют.

Значительный объем выполняемых правоохранительными органами функций не урегулирован процедурно, в связи с чем сохраняется база для административного произвола правоохранительной системы (в настоящее время в законодательстве отсутствуют нормы, регулирующие основания и

порядок производимых прокуратурой и иными правоохранительными органами общенадзорных и других проверок деятельности юридических лиц).

Отсутствует достаточно эффективный внешний государственный и общественный контроль за деятельностью правоохранительных органов. В частности, контроль за деятельностью сотрудников милиции осуществляется преимущественно подразделениями службы собственной безопасности, а проверка заявлений и сообщений о правонарушениях, совершенных сотрудниками прокуратуры, проводится самими органами прокуратуры. 69

С учетом изложенного, реформирование системы правоохранительных органов предлагается осуществить исходя из следующих принципов: повышение уровня открытости правоохранительных органов, их доступности для внешнего государственного и общественного контроля; освобождение от избыточных функций; концентрация усилий на обеспечении защиты личности и общества от преступных посягательств; законодательное закрепление единых подходов к оценке деятельности правоохранительных органов в сфере осуществления уголовного преследования.

Принятые в последнее время изменения в уголовно-процессуальное законодательство, связанные с созданием Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации, позволят повысить процессуальную самостоятельность следователя, разграничить функции расследования и надзора за ним. Вместе с тем, реформу в этой сфере необходимо продолжить.

Недопустимо возлагать на следователя задачи борьбы с преступностью и тем самым создавать условия для возникновения обвинительного уклона в его деятельности, ведь именно на стадии предварительного расследования, до приговора суда, следователем принимаются решения, существенно ограничивающие права и свободы граждан. Фактически гражданин подвергается наказанию с момента привлечения его по уголовному делу в качестве подозреваемого или обвиняемого. В этих условиях над следователем не должна довлеть ответственность за состояние преступности

в стране. Задача следователя и органов предварительного следствия — качественное и быстрое расследование уголовных дел.

Существенная разница в оплате труда следователей различных ведомств приводит к серьезным кадровым проблемам.

Разграничение функций борьбы с преступностью, расследования преступлений, надзора за расследованием преступлений позволит, с одной стороны, потерпевшим, подозреваемым, обвиняемым более эффективно защищать свои законные права и интересы, апеллируя к различным органам, а с другой — государству иметь полную и объективную картину состояния преступности и эффективности деятельности правоохранительных органов по противодействию преступлениям.

Четкое разграничение полномочий и ответственности всех участников уголовного процесса на досудебной стадии обеспечит их взаимный контроль при осуществлении оперативно-розыскных и процессуальных действий, что затруднит возникновение так называемых заказных уголовных дел, минимизирует возможности необоснованного прекращения уголовных дел, явится существенным шагом на пути устранения причин и условий, порождающих коррупцию и злоупотребления в правоохранительных органах.

Следователь по своему процессуальному статусу, по объему полномочий в отношении соблюдения прав и законных интересов подозреваемых, обвиняемых, потерпевших занимает «серединное» положение между оперативным сотрудником и судьей. Именно в силу этих причин в действующем законодательстве декларируется его процессуальная независимость (следует отметить, что целесообразность процессуальной независимости следователя ни учеными, ни практиками никогда не подвергалась сомнению). Поэтому следователь должен нести ответственность только за объективное и оперативное расследование преступлений. Исходя из этого должны быть сформулированы показатели эффективности работы следственной службы. Раскрываемость преступлений

— основной критерий оценки работы оперативно-розыскных служб. Если установить, что преступление следует считать раскрытым только после изобличения виновного следователем или (что более правильно) признания его таковым судом, у оперативно-розыскных служб появится серьезный стимул для обеспечения качественного оперативного сопровождения следствия.

Изложенное выше потребует изменения процессуальных норм, регулирующих вопросы возбуждения уголовного дела, а также вопросы полномочий и взаимоотношений органа дознания, следователя и прокурора.

Одним из неперенных условий реформы системы правоохранительных органов является изменение принципов подхода к определению качественных и количественных критериев эффективности их деятельности. Применительно к ОВД эти критерии можно представить следующим образом. Качественным критерием работы ОВД следует считать прежде всего уровень раскрываемости преступлений, определяемый в конечном итоге после вступления в силу обвинительных приговоров. Качество работы следователя, дознавателя определяется тем, сколько принятых к производству уголовных дел окончено обвинительным заключением, в том числе сколько утверждено прокурором и передано в суд либо прекращено; сколько из вынесенных следователем постановлений о прекращении уголовных дел было впоследствии отменено; сколько следственных действий по уголовным делам признаны незаконными.

Деятельность правоохранительных органов в соответствии с Конституцией Российской Федерации должна быть в первую очередь направлена на защиту жизни и здоровья человека, охрану собственности и общественной безопасности.

В связи с этим требуют пересмотра подходы к организационному построению и функциональному наполнению деятельности правоохранительных органов. Прежде всего, это обусловлено необходимостью четкого разграничения полномочий и ответственности в

сфере обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью как «по горизонтали» (между правоохранительными органами), так и «по вертикали» (между федеральным центром, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления), устранения существующей негативной практики многоканального финансирования правоохранительных органов.

Кроме того, требуется адекватная законодательная интерпретация конституционного полномочия органов местного самоуправления по охране общественного порядка, а также установление правовых, организационных и финансовых механизмов реализации указанного полномочия.

Учитывая изложенное, целесообразно создать в Российской Федерации федеральную полицию (на базе существующей милиции), национальную гвардию (на базе внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации) и муниципальную милицию.

Сложившаяся в последние годы практика свидетельствует об избыточном, чрезмерно пристальном и заинтересованном внимании, которое милиция уделяет деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Следствием этого явились ослабление профилактической работы по предупреждению преступлений против личности, усиливающееся в обществе чувство незащищенности от преступных посягательств, а также весьма низкий уровень доверия правоохранительным органам в целом. Кроме того, возложение на правоохранительные органы функций, не связанных с защитой прав и свобод граждан, общества и государства от противоправных посягательств, расплывает их силы и средства.

Основной задачей федеральной полиции должна стать охрана личности, общества и государства от преступных посягательств. При этом контроль в экономической сфере должен осуществляться преимущественно налоговыми, финансовыми, таможенными, санитарно-эпидемиологическими и иными специальными органами. И лишь в случае выявления этими органами признаков преступлений экономического, экологического или

другого рода вмешательство федеральной полиции станет допустимым и необходимым.

Основными функциями федеральной полиции должны являться: выявление, предупреждение и пресечение преступлений; розыск лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений.

Наряду с этими к функциям федеральной полиции должны быть отнесены: расследование преступлений небольшой и средней тяжести в форме дознания; производство по делам об административных правонарушениях в пределах компетенции, установленной Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях; прием, регистрация и проверка заявлений (сообщений) о готовящихся или совершенных преступлениях; возбуждение уголовных дел; обеспечение безопасности дорожного движения; изготовление и выдача основных документов, удостоверяющих личность; организация учета граждан по месту жительства и по месту пребывания и контроль за соблюдением правил этого учета; контроль за оборотом оружия.

Исходя из перечисленных функций должны быть определены и соответствующие полномочия федеральной полиции.

Процедура реализации федеральной полицией отдельных полномочий, в наибольшей степени затрагивающих права и свободы граждан, в целях предоставления гражданам дополнительных гарантий их соблюдения также должна быть детально закреплена законом.

Муниципальная милиция должна представлять собой орган местной администрации, предназначенный для охраны общественного порядка на территории соответствующего муниципального образования.

Руководство деятельностью и финансирование муниципальной милиции должны осуществляться органами местного самоуправления муниципальных районов и городских округов. Муниципальная милиция не должна быть наделена правом проводить какие-либо проверки, в особенности хозяйственной деятельности юридических лиц и частных

предпринимателей.

Основными функциями муниципальной милиции должны являться: обеспечение охраны общественного порядка на улицах, площадях и в других общественных местах на территории муниципального образования; пресечение преступлений, а также административных правонарушений при несении службы по охране общественного порядка.

Принимая во внимание, что в Российской Федерации до настоящего времени отсутствовал опыт создания муниципальных правоохранительных структур, предполагается создание правового механизма контроля федерального центра за деятельностью органов местного самоуправления по охране общественного порядка. Такой механизм, в частности, должен предусматривать выдачу органами федеральной полиции квалификационных свидетельств сотрудникам муниципальной милиции, а также наличие перечня случаев, когда муниципальная милиция поступает в оперативное подчинение федеральной полиции.

Национальная гвардия должна представлять собой государственную военную организацию, создаваемую для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в условиях чрезвычайных обстоятельств, охраны особо важных объектов, пресечения деятельности незаконных вооруженных формирований.

Одно из приоритетных направлений комплексного реформирования системы правоохранительных органов заключается в законодательном закреплении единого подхода к вопросам социальной и правовой защиты сотрудников правоохранительных органов.

Создание эффективно функционирующей правоохранительной системы государства невозможно в условиях недостаточности профессиональных кадров, привлечение которых, в свою очередь, в немалой степени зависит от повышения общего уровня социальной защиты сотрудников правоохранительных органов, совершенствования условий прохождения ими службы и пенсионного обеспечения.

Кроме того, назрела необходимость изменения существующих на сегодняшний день в Российской Федерации неоднозначных подходов к правовому регулированию в этой сфере (вопросы прохождения службы сотрудниками правоохранительных органов и их социальной защиты регламентированы значительным количеством различных по статусу нормативных правовых актов), законодательного закрепления единых для всех сотрудников правоохранительных органов условий поступления на службу, прохождения службы и увольнения, устранения различий в социальных аспектах прохождения службы сотрудниками, являющимися государственными служащими, в зависимости от того, в каком государственном органе они проходят службу (так, профессиональная деятельность сотрудников органов внутренних дел, нередко связанная с риском для жизни, имеет гораздо более низкий уровень оплаты, чем, например, сотрудников прокуратуры).

Устранить указанные противоречия можно путем принятия федерального закона «О правоохранительной службе Российской Федерации», необходимость разработки которого предусмотрена Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации».

Таким образом, задачи (функции) органов внутренних дел сегодня настолько разнообразны, что главная задача — защита личности и общества от преступных посягательств — становится отнюдь не главной. По сути, у нас вообще нет ведомства, целиком нацеленного и полностью отвечающего за тяжкую преступность «традиционно уголовного» характера. Имея разветвленную не только горизонтальную, но и вертикальную структуру, ОВД (а с ним и государство в целом) потеряло необходимую маневренность в сфере противодействия преступности (профилактики, выявления, пресечения преступлений, доведения дел до суда). Речь идет о том, что ОВД (хотя и в виде разных структурных подразделений) обязаны сегодня не только бороться с квалифицированной, профессиональной, организованной

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

преступностью, но и выполнять функции рутинного поддержания порядка. Это ведет к следующим негативным последствиям: размывается ответственность местных (региональных и муниципальных) органов власти за состояние правопорядка на их территориях; личный состав территориальных органов внутренних дел не ощущает в должной мере свою ответственность перед местными жителями; теряется или не повышается квалификация милицейской элиты — сыщиков, в т. ч. и потому, что эти сотрудники часто отвлекаются для выполнения не свойственных им задач (патрулирования, охраны и т.д.).

Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать следующие выводы.

Правоохранительные (или полицейские) органы— это федеральные органы исполнительной власти (их территориальные органы либо структурные подразделения), должностные лица которых наделены законом полицейскими полномочиями, состоящими в возложении на них обязанностей пресекать преступления и административные правонарушения и предоставлении прав по доставлению, задержанию граждан; производству досмотра (осмотра), изъятия; осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, дознания; применению силы и оружия.

Критериями отнесения каких-либо органов к правоохранительным (полицейским) служат: принадлежность к федеральным органам исполнительной власти; наделенность полицейскими полномочиями, состоящими в возложении на них обязанности пресекать преступления и административные правонарушения и предоставлении прав по доставлению, задержанию граждан; производству досмотра (осмотра), изъятия; осуществлению производства по делам об административных правонарушениях, дознания; применению силы и оружия.

В систему правоохранительных органов Российской Федерации (полицейскую систему России) в настоящее время входят: Министерство внутренних дел Российской Федерации: милиция, внутренние войска; Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков; Федеральная таможенная служба; Федеральная служба безопасности Российской Федерации, в том числе пограничные органы; Федеральная служба охраны Российской Федерации; Федеральная служба судебных приставов; Федеральная служба исполнения наказаний; Природоохранные органы: Министерство природных ресурсов Российской Федерации; Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;

Департамент по охране и рациональному использованию охотничьих ресурсов Министерства сельского хозяйства Российской Федерации; Федеральное агентство по рыболовству; Федеральная служба (по экологическому, технологическому и атомному надзору); Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации.

Милиция является полифункциональной полицейской структурой, а все остальные — отраслевыми, имеющими узкую сферу деятельности. Указанная система является открытой.

Нужно создать систему законодательных актов, регулирующих правовой статус правоохранительных органов и спецслужб. Возможна следующая структура законодательства в данной сфере: федеральный закон о полицейской деятельности; федеральный закон о специальных службах; федеральные законы об отдельных ведомствах (полицейских и спецслужбах).

В законе о полицейской деятельности предстоит определить: понятие этого вида государственной деятельности; критерии для образования полицейских ведомств; критерии отнесения полицейских ведомств к федеральным; общие для всех полицейских ведомств задачи; общие для всех полицейских ведомств полномочия; общие для всех полицейских ведомств источники финансирования; общий для всех полицейских ведомств порядок прохождения службы; общие для всех полицейских ведомств правовые и социальные гарантии личного состава.

В законе о специальных службах предстоит определить: понятие этого вида государственной деятельности; критерии отнесения тех или иных органов к спецслужбам; общие для всех спецслужб задачи; общие для всех спецслужб полномочия; общие для всех спецслужб источники финансирования; общий для всех спецслужб порядок прохождения службы; общие для всех спецслужб правовые и социальные гарантии личного состава.

В законах о конкретных ведомствах предстоит определить задачи и полномочия соответствующих органов, особенности прохождения службы, особенности правовых и социальных гарантий сотрудников.

Размещено на <http://www.allbest.ru/>

Из сказанного вытекают и основные направления реорганизации ОВД. Предлагается упразднить ОВД, создав вместо этого ведомства несколько самостоятельных систем. На федеральном уровне создается Федеральная уголовная полиция (в статусе федеральной службы), занимающаяся выявлением, пресечением и расследованием наиболее опасных преступлений (насильственных, корыстных, некоторых преступлений против порядка управления). Их перечень предстоит определить. Внутренние войска преобразуются в Национальную гвардию, целиком подчиненную Президенту РФ. Федеральная миграционная служба должна быть полностью самостоятельным органом, в целом сохраняющим свои нынешние функции и полномочия. В каждом из субъектов РФ создаются полицейские управления. Региональные полицейские управления должны контролироваться органами власти соответствующего субъекта РФ и подчиняться им.

Список использованной литературы

1. Конституция РФ принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.
2. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (с изменениями от 27 мая, 25 июня 1998 г., 9 февраля, 15, 18 марта, 9 июля 1999 г., 9,20 марта, 19 июня, 7 августа, 17 ноября, 29 декабря 2001 г., 4, 14 марта, 7 мая, 25 июня, 24, 25 июля, 31 октября 2002 г., 11 марта, 8 апреля, 4, 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21, 26 июля, 28 декабря 2004 г., 21 июля, 19 декабря 2005 г., 5 января, 27 июля, 4, 30 декабря 2006 г., 9 апреля, 10 мая, 24 июля, 4 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 14 февраля, 8 апреля, 13 мая, 22 июля, 25 ноября, 22, 25, 30 декабря 2008 г., 13 февраля 2009 г)
3. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. N 174-ФЗ (с изменениями от 29 мая, 24, 25 июля, 31 октября 2002 г., 30 июня, 4, 7 июля, 8 декабря 2003 г., 22 апреля, 29 июня, 2, 28 декабря 2004 г., 1 июня 2005 г., 9 января, 3 марта, 3 июня, 3, 27 июля, 30 декабря 2006 г., 12, 26 апреля, 5, 6 июня, 24 июля, 2 октября, 27 ноября, 3, 6 декабря 2007 г., 4 марта, 11 июня, 2, 22, 25, 30 декабря 2008 г)
4. ФЗ «О прокуратуре РФ» от 17.01.1992 N 2202-1
5. ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (в ред. Федеральных законов от 18.07.1997 N 101-ФЗ, от 21.07.1998 N 117-ФЗ, от 05.01.1999 N 6-ФЗ, от 30.12.1999 N 225-ФЗ, от 20.03.2001 N 26-ФЗ, от 10.01.2003 N 15-ФЗ, от 30.06.2003 N 86-ФЗ, от 29.06.2004 N 58-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 02.12.2005 N 150-ФЗ, от 24.07.2007 N 211-ФЗ)
6. ФЗ «О системе государственной службы РФ» от 27.05.2003 N 58-ФЗ
7. ФЗ «О безопасности» от 05.03.1992г. №2446-ФЗ (в ред. Закона РФ от 25.12.1992 №4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.1993 №2288, Федерального закона от 25.07.2002 №116-ФЗ)
8. Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ „О прокуратуре Российской Федерации“ от 17 ноября 1996 года N 168-ФЗ (ред.27 декабря 2000 года) // СЗ РФ. 1995. N 47. Ст.4472.

9. ФЗ „Об общественных объединениях“ от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ.
10. ФЗ „О политических партиях“ от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ.
11. ФЗ „О свободе совести и о религиозных объединениях“ от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ.
12. Указ Президента РФ от 17 декабря 1997 года N 1300 „Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации“ (ред.10 января 2000 года) // СЗ РФ. 1997. N 52. Ст.5909.
13. Закон „О частной детективной и охранной деятельности в РФ“ (в ред. Федеральных законов от 21.03.2002 N 31-ФЗ, от 10.01.2003 N 15-ФЗ, от 06.06.2005 N 59-ФЗ, от 18.07.2006 N 118-ФЗ, от 24.07.2007 N 214-ФЗ)
14. Закон „О федеральных органов налоговой полиции“ (в ред. Указа Президента РФ от 24.12.1993 N 2288; Федеральных законов от 17.12.1995 N 200-ФЗ, от 07.11.2000 N 135-ФЗ, от 30.12.2001 N 196-ФЗ, от 30.06.2002 N 78-ФЗ, от 25.07.2002 N 116-ФЗ, от 31.12.2002 N 199-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 17.12.1996 N 20-П, Федеральным законом от 30.12.2001 N 194-ФЗ).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2000 г. № 926. „О подразделениях милиции общественной безопасности“ // СЗ РФ. — 2000. — №50. — Ст.4905.
16. Собрание законодательства РФ. 1995. № 15. Ст.1269
17. Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст.3349.
18. Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью. / Сост. Т.И. Москалькова и др.
19. Административное право: уч. / под ред. Ю.М. Козлова., Л.Л. Попова., — М.: ЮРИСТЪ., 2001г.
20. Административная деятельность органов внутренних дел / В.Я. Кикотя. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и Право, 2003.
21. Алферов В.А., Статкус В.Ф. и др. „Органы предварительного следствия в системе МВД России: Учебное пособие: история, современное состояние и перспективы“ — М.: Спарк, 2000.

22. Бекетов О.И., Опарин В.Н. „О понятии и системе правоохранительных (полицейских) органов РФ“ // Полицейское право. 2005. № 1.
23. Бобров В.К. Понятие правоохранительной деятельности и ее отличительные признаки // Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебное пособие/ Под ред.В.К. Боброва. — М.: МЮИ МВД России. Издательство „Щит-М“, 1999.
24. Вавилов С.В. „Народная дружина“: прошлое или будущее? // Проблемы взаимодействия органов внутренних дел с общественными объединениями по охране правопорядка и обеспечению общественной безопасности: Материалы „круглого стола“ 27 января 2006 года в Академии управления МВД России. — М.: Академия управления МВД России, 2006.
25. Вахмистрова С.И., Лукичев Ю.А. Правоохранительные органы Российской Федерации. Полный курс. СПб.: Издательский дом „Сентябрь“, 2000.
26. Воронцов С.А. Правоохранительные органы и специальные службы РФ: история и современность. Ростов-на-Дону: Феникс, 2008.
27. Галков В.А., Шумилин С.Ф. Правоохранительные органы. Белгород: Белгородская высшая школа МВД России. 1997. Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2007.
28. Григонис Э.П. Правоохранительные органы. Курс лекций. СПб.: Питер, 2001.
29. Громов Н.А., Францифоров Ю.В. Правоприменительная деятельность органов предварительного следствия, прокуратуры и судов. Основные начала. Учебное пособие для вузов. М.: Приор, 2009.
30. Гусев Н.Н. Гражданско-правовое положение субъектов частной охранной деятельности: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.
31. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы / Под ред. К.Ф. Гуценко. М.: Зерцало, 2000.
32. Дашков Г.В., Кигас В. Н, Мелик-Дадаева И.А., Тюрина Л.П. Обеспечение законности в деятельности частных правоохранительных служб

за рубежом. М., 1994.

33. Иванов П.В. Частная детективная и охранная деятельность (административно-правовой аспект): Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.
34. Епишин Е.Д. Правоохранительные органы в РФ. СПб.: Российский государственный педагогический университет им.А. Герцена, 1998.
35. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М, 1965.
36. Жаданов И.Л. Правоохранительные органы в РФ. М.: Изд-во МЭГУ, 2003.
37. Захарова Т.П., Королев Г.М. Правоохранительные органы: схемы, определения, комментарии. Нижний Новгород: Интелсервис, 1998.
38. Зульфургар-заде Т.Э. Правовые и организационные основы деятельности частных детективных и охранных структур по предупреждению преступлений: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.
39. Клеандров М.И., Чеботарев Г.Н. Правоохранительные органы в России. Тюмень: Тюменский государственный университет, 2004.
40. Козлов В.И. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. М., 1999.
41. Концепция совершенствования взаимодействия Министерства внутренних дел Российской Федерации со средствами массовой информации и общественными объединениями на 2005-2008 годы. — Утв. приказом МВД России № 718 от 05.09.2005г.
42. Лебедев А.Е. Концепция реформирования системы правоохранительных органов Российской Федерации. М. 2009.
43. Маркс К., Энгельс Ф., Соч. — 2-е изд. — Т.21.
44. Марущенко В.В. Проблемы становления негосударственной правоохранительной системы // Право. 1997. N 1.
45. Матвеев Т.Г. Организация деятельности негосударственной правоохранительной системы: Дисс... канд. юрид. наук. М., 1998.

46. Милиция и общество: проблемы взаимодействия // Офицеры. 2006. № 2 (22).
47. Мулукаев Р. С, Епифанов А.Е., Чабан О. К. История отечественных органов внутренних дел в материалах их информационных подразделений. Волгоград, 2007.
48. Осин В.В. Частные детективные и охранные предприятия: деятельность и пути ее совершенствования // Право и экономика. 1997. N 11-12.
49. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник / Под ред. В.П. Божьева. — М.: Спарк, 2002.
50. Правоохранительные органы: Учебник для вузов /Под ред. О.А. Галустьяна, А.П. Кизлыка. — М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2005.
51. Правоохранительные органы РФ. Учебное пособие в 2 т. /Под ред. Ю.Ф. Кваши. М.: Че Ро Контур, 2000.
52. Понарин В.Я., Соловьев И.Ф., Тяжкин А.В. Правоохранительные органы РФ. Воронеж: Воронежская высшая школа МВД РФ, 2006.
53. Пронякин А.Д., Пронякин Д.А. Правоохранительные органы РФ. М.: Московский государственный университет экономики, статистики и информатики, 2008.
54. Рыжак Н.И., Кваша Ю.Ф. Правоохранительная деятельность и ее организационно-правовые формы // Васильев В.П., Васильев Н.Н., Кваша Ю.Ф., Кваша Л.Ф., Козлов В.А., Рыжак Н.И., Сурков К.В. Правоохранительные органы Российской Федерации. Под общей редакцией Ю.Ф. Кваши. Часть первая: Учебное пособие. — М.: ЧеРо-Контур, 2000.
55. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы. Краткий курс. М.: Инфра-М, 2000.
56. Самойлов В. Возникновение тайной экспедиции при Сенате // Вопросы истории. — 1948г. — №6.
57. Серов В.А. Правоохранительные органы. Оренбург: Оренбургский государственный университет, 2007.

58. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. М. 2007.
59. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в РФ. Омск. 1993.
60. Тарасов А.М. „Черные дыры в Российском законодательстве“ // Законодательство. 2002.
61. Фокин В.М. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник. — М.: „Былина“, 2001