

**А.В. Кондаков\***

## **Функции социально-правового предупреждения нарушений законности в деятельности милиции**

Одним из приоритетных направлений современного Российского государства является задача реального обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина<sup>1</sup>, предупреждение нарушений законности со стороны государственных органов, в том числе и органов милиции.

Постановка вопроса о функциях предупреждения нарушений законности относительно новая в юридической литературе. С помощью функций представляется возможным с достаточной точностью определить характер предупредительной деятельности, правильность выбора, развитие приоритетных и эффективных направлений по ее осуществлению.

Понятие «функция», как и многие обществоведческие категории, не является собственно юридическим. Оно заимствовано из иных наук. Так, в математике, физике функция выражает зависимость, когда при изменении одной величины другая величина также изменяется определенным образом.

Как справедливо отмечал А.Б. Венгеров: «...таково уж свойство юридического языка — он заимствует чужие понятия и наполняет их своим смыслом, ... который подчас почти утрачивает связь с первоначальным. Вот и с понятием “функция”, когда оно включается в юридический понятийный аппарат, происходит этот процесс»<sup>2</sup>.

---

\* Преподаватель кафедры теории и истории государства и права Саратовского юридического института МВД России, кандидат юридических наук.

<sup>1</sup> См.: *Путин В.В.* Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2005. 26 апр.

<sup>2</sup> *Венгеров А.Б.* Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М., 2000. С. 141.

В отечественной юридической науке категория «функция» широко используется применительно для характеристики многих юридических явлений: «функции государства»<sup>3</sup>, «функции права»<sup>4</sup>, «функции юридических фактов»<sup>5</sup>, «функции правовых актов»<sup>6</sup> и др.

В теории государства и права функция означает направление, предмет деятельности, ее обеспечение. Именно в этом аспекте говорится о функции государства и его органов, а также общественных институтов<sup>7</sup>.

Функции государства устанавливаются в зависимости от основных задач, стоящих перед государством на том или ином этапе развития общества и государства, и представляют собой средство реализации этих задач.

Каждая функция государства имеет предметно-политическую характеристику, ибо ее содержание показывает, что же является предметом его деятельности, какие средства им используются для достижения той или иной цели.

«Вместе с тем, — по мнению Л.А. Морозовой, — в каждой функции можно выделить ряд *подфункций*, в которых идут процессы количественных и качественных накоплений по реализации важных для общества задач и целей. В отличие от самостоятельных функций, выражающих сущность и социальное назначение государства, подфункции воплощают специфически особенное в рамках конкретного направления деятельности и в воздействии на общественные отношения»<sup>8</sup>.

В специальной литературе отмечается, что предупреждение преступлений — многоуровневая система государственных и общественных мер, направленных на устранение, ослабление или нейтрализацию причин и условий, способствующих их совершению<sup>9</sup>. Сообразно этому предупреждение правонарушений сотрудников милиции предполагает соответствующее воздействие на эти причины и условия. Оно состоит в том, чтобы, с одной стороны, воспрепятствовать их возникновению, а с другой — пресечь или нейтрализовать (ослабить) криминогенное действие тех из них, которые существуют и пока не поддаются устранению.

Реализация цели предупреждения правонарушений сотрудников милиции осуществляется соответствующими субъектами. Исходя из принятого в криминологической литературе понимания субъектов предупреждения, представляется возможным в качестве субъектов предупредительной деятельности нарушений законности рассматривать систему органов госу-

<sup>3</sup> См.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979; Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970.

<sup>4</sup> См.: Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974.

<sup>5</sup> См.: Синюков В.Н. Функции юридических фактов // Вопросы теории государства и права: личность, право, правовая система: Межвуз. науч. сб. Вып. 8. Саратов, 1988.

<sup>6</sup> См.: Шопина О.В. Система правовых актов в современной России: проблемы теории: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002.

<sup>7</sup> См.: Жигуленков М.В. К вопросу о понятии «функция государства» // Право и политика. 2001. № 5. С. 13.

<sup>8</sup> Морозова Л.А. Функции государства // Теория государства и права / Под ред. В.К. Бабаева. М., 1999. С. 73.

<sup>9</sup> См.: Теоретические основы предупреждения преступности. М., 1977. С. 30.

дарства, общественных организаций и граждан, осуществляющих на различных уровнях планирование мероприятий по предупреждению антиобщественных явлений, «управление этими мероприятиями или их непосредственную реализацию»<sup>10</sup>.

Сущность предупреждения правонарушений сотрудников милиции, на наш взгляд, проявляется в функциях этой деятельности и заключается в реальном обеспечении требований законности в их служебной деятельности, ибо «когда законы плохо исполняет власть, народ становится бесправным даже при наличии самых справедливых законов»<sup>11</sup>.

Функции предупреждения нарушений законности в правоохранительной деятельности милиции призваны отражать основные черты предупредительной деятельности, определяемые их социальной и юридической природой.

Из сказанного следует вывод, что **функции предупреждения нарушений законности** — это основные направления деятельности органов государства, общественных организаций и граждан посредством воздействия на причины и условия нарушений законности с целью их устранения и недопущения.

В зависимости от характера осуществления предупредительной деятельности можно предложить следующие функции предупреждения нарушений законности в правоохранительной деятельности милиции.

*Функция финансового и материально-технического обеспечения* проявляется в экономических мерах, направленных на нейтрализацию криминологических последствий функционирования экономической сферы, и реализуется как на макроуровне, например, оздоровление экономики страны, так и на микроуровне, например, достойная зарплата, льготы и помощь конкретным лицам, которые будут стимулировать сотрудников милиции к правомерной социально-правовой активности.

Так, повышение уровня материально-технического обеспечения милиции, удовлетворение потребностей в технике, средствах связи, наблюдения, обнаружения и фиксации следов преступлений, вооружении, совершенствовании условий службы — все это, несомненно, будет способствовать повышению эффективности их деятельности.

Низкая заработная плата сотрудников ведет к текучести кадров, отсутствию конкурсов на замещение вакантных должностей, снижению авторитета милиции. Многие преступления совершаются именно с целью улучшения своего материального положения. В связи с этим необходимо существенное повышение денежного довольствия сотрудников милиции, доведение его до того уровня, при котором бы сотрудники ценили свою работу и дорожили ей, боясь ее потерять. В данном случае отпадет необходимость искать материальную поддержку «на стороне», нарушая закон.

Во многих зарубежных странах заработная плата полицейских на 40–50% превышает зарплату промышленных рабочих в данном регионе<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> Теоретические основы предупреждения преступности. С. 133.

<sup>11</sup> Сауляк О.П., Экимов А.И. Экономическая безопасность государства и правовые средства ее обеспечения // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2002. № 2. С. 62.

<sup>12</sup> См.: Колонтавская И.Ф. Профессиональное образование кадров полиции за рубежом (педагогический аспект). М., 2000. С. 31.

Несомненно, что существенное повышение заработной платы будет являться мощным антикриминогенным фактором, но одного этого для эффективного воздействия на правонарушаемость сотрудников милиции, на наш взгляд, недостаточно. Преступность сотрудников полиции, прежде всего коррупционного характера, существовала ранее и существует сейчас в тех странах, где они относятся к сравнительно высокооплачиваемой категории населения, например в США<sup>13</sup>.

Поэтому наряду с экономическими мерами, заключающимися в повышении зарплаты сотрудникам, ее дифференциации в зависимости от сложности и напряженности работы, в реальном, а не декларированном предоставлении им и членам их семей социальных льгот, должны осуществляться меры идеологического и культурно-воспитательного характера.

*Культурно-воспитательная функция* призвана поднять общий культурный и профессиональный уровень сотрудников милиции, формировать у них нравственную и правовую культуру на базе общечеловеческих ценностей.

Для достижения этих целей необходимо повышать правовую культуру сотрудников милиции, которая выражается, в свою очередь, через следующие составляющие: основанные на теоретико-правовой подготовке глубокие знания норм права, используемые в процессе правоприменения, а также понимание его принципов; способность качественно реализовывать (применять) право в процессе профессиональной деятельности на основе умений, приемов и навыков (применительно к стратегии, тактике, методике и технике)<sup>14</sup>, профессиональный опыт правоприменения; убежденность в справедливости законности; уважение личности, вовлеченной в правоприменительный процесс, ее законных прав, свобод, интересов, чести и достоинства<sup>15</sup>.

В данном направлении особое значение отводится индивидуальной воспитательной работе. Она направлена на творческую активность масс и повышение роли человеческого фактора, воспитание людей в духе высокой нравственности, сознательного отношения к труду<sup>16</sup>.

Любые формы и методы индивидуальной воспитательной работы могут дать эффект в том случае, если им сопутствуют доброжелательность к человеку, глубокая вера в его силы и способности. Индивидуальная работа дает возможность всесторонне изучить каждого сотрудника и на этой основе активно формировать их сознание, чувства, волю, позволяет учитывать уровень их духовной зрелости, особенности характера, склонности и привычки, развивать в них положительные качества. Особое внимание следует уделить активной воспитательной работе со слушателями

<sup>13</sup> См.: Профилактика коррупции в полиции США // Обзорная информация ГИЦ МВД РФ. Зарубежный опыт. Вып. 3. 1999. С. 4.

<sup>14</sup> См.: Гранат Н.Л. Профессиональное сознание и социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел. М., 1984. С. 21.

<sup>15</sup> См.: Кожевников В.В. Профессиональный опыт правоприменения как структурный компонент правовой культуры сотрудников правоохранительных органов // Проблемы действия права в новых исторических условиях: Сб. трудов Академии МВД РФ. М., 1993. С. 80.

<sup>16</sup> См.: Олейников В.С. Индивидуальная работа как форма воспитания // Методические проблемы воспитательной и кадровой работы в органах внутренних дел и внутренних войсках: Сб. науч. тр. СПб., 1991. С. 109.

высших учебных заведений Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Культурно-воспитательная функция неотделима от духовно-нравственного богатства нашего народа. В этой связи немаловажное значение может оказать религия, поскольку именно она способна выполнять функции, обеспечивающие формирование и укрепление солидарности и стабильности индивидов. Она побуждает людей соблюдать установленные нормы общественной жизни, существующие положения и законы, уважать институты государственной власти, следовательно, религия изначально имеет направленность на предупреждение преступной активности<sup>17</sup>.

В целях совершенствования профессиональной подготовки сотрудников милиции предлагается пересмотреть сдачу ежегодного квалификационного экзамена, включающего оценку знаний общеправового цикла, теоретические познания отраслевых дисциплин и практические навыки по специальности<sup>18</sup>.

Говоря о профилактике правонарушений в милицейской практике, нельзя не отметить и значимость мер, осуществляемых правоохранительными органами в лице Министерства внутренних дел. Среди них следует выделить *функцию кадрового обеспечения*. В Обращении министра внутренних дел Российской Федерации к сотрудникам органов внутренних дел и военнослужащим внутренних войск МВД России было отмечено, что «далеко не всегда на службу приходят люди, достойные высокого звания защитника правопорядка и Отечества, некоторые из них обладают невысокой личной культурой, имеют слабый образовательный уровень»<sup>19</sup>.

Современная кадровая политика органов внутренних дел должна строиться на основе всестороннего изучения и использования достижений науки, передового зарубежного и отечественного опыта. В этих целях необходимы широкомасштабные, комплексные исследования этой проблемы, которые, в свою очередь, позволят выявить наиболее распространенные причины правонарушений, личностные психологические особенности сотрудников, их совершающих, а также определить наиболее перспективные направления предупредительной деятельности.

Совершенствование кадровой работы, по нашему мнению, должно начинаться с улучшения порядка отбора кандидатов на службу в милицию. Действующая же в настоящее время ведомственная инструкция о порядке отбора граждан на службу (работу) в органы внутренних дел Российской Федерации (утверждена приказом МВД РФ № 298 от 19.04.98 г.) не совершенна. Так, нередкие случаи формального отношения к своим обязанностям сотрудников, призванных осуществлять социально-правовой контроль, и несовершенство данной инструкции позволяют проникать в органы внутренних дел тем лицам, которые по их медицинским, физическим, нравственно-психологическим качествам не должны туда попадать. Все это играет на руку и организованным преступным группировкам, ко-

<sup>17</sup> См.: Воронцов С.А. Религия как фактор предупреждения девиантного поведения личности // Правоведение: вопросы теории и практики: Сб. науч. ст. Вып. 4. Ростов н/Д., 2002. С. 50.

<sup>18</sup> См.: Анохин Ю.В. Обеспечение безопасности, прав и свобод личности в правоприменительной деятельности органов внутренних дел (на материалах предварительного расследования): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 21.

<sup>19</sup> Нургалиев Р. Восстановить доверие россиян // Общество и право. 2005. 24 авг.

торые, пользуясь сложившимся положением, специально с целью противодействия данным органам пытаются внедрить в их структуру своих людей<sup>20</sup>. Только в УВД Кемеровской области выявлены 22 сотрудника органов внутренних дел, имевших судимость до поступления на службу<sup>21</sup>.

В целях предотвращения подобных фактов необходимо, на наш взгляд, в действующую инструкцию, регулирующую порядок отбора кандидатов на службу, внести изменения, согласно которым необходимо проводить тщательные проверки кандидата и его близких родственников не только по месту рождения и последнего места жительства, но и всех предыдущих мест жительства, учебы, службы и работы для выявления его нравственных и психологических качеств, жизненных ориентаций и устремлений, истинных причин поступления на службу в милицию. Также необходимо установить для них твердые квалификационные требования физического и нравственно-психологического характера и определенные ограничения. О положительном моменте подобных квалификационных требований свидетельствует и опыт зарубежных стран<sup>22</sup>.

Наряду с этим необходимо закрепить в вышеназванной инструкции возможность отказа в приеме на службу лиц, ранее уволенных по отрицательным мотивам из государственных органов, прежде всего правоохранительных структур, недопустимость приема на руководящие должности и должности, связанные с оперативно-розыскной деятельностью, лиц, ранее занимавшихся предпринимательской деятельностью.

Весьма интересным представляется предложение ученых использовать, как это делается во многих странах, при отборе кандидатов нетрадиционные методы, в частности полиграф. С его помощью могут устанавливаться отрицательные мотивы поступления на службу; уточняться анкетные данные и особенности поведения; криминальное прошлое и связи с преступными элементами<sup>23</sup>.

Большое значение в целях улучшения работы с личным составом имеет совершенствование деятельности психологических служб. Работа психологов должна проводиться не только в процессе отбора кандидатов на службу, как это делается в настоящее время, но и непосредственно в самих подразделениях милиции. Она должна заключаться не только в тестировании сотрудников милиции, но и в разборах конфликтов, возникающих в процессе службы между сотрудниками; должна активно принимать участие в работе судов чести, оказании помощи сотрудникам, оказавшимся в экстремальных ситуациях, вынужденным применять оружие в случаях, когда это повлекло гибель людей, т.е. обеспечивать криминологическое сопровождение сотрудников милиции на всем протяжении их

<sup>20</sup> См.: *Куксин И.Н., Смирнов М.П.* Проявление организованной преступности в сфере налогообложения и меры борьбы с ней // *Организованная преступность-3*. М., 1996. С.166.

<sup>21</sup> Данные Главного управления кадров МВД РФ за 2001 год.

<sup>22</sup> См.: *Губанов А.В.* Полиция Запада: основы деятельности по охране правопорядка. М., 1993. С. 74.

<sup>23</sup> См.: *Зубрилов И.С., Скрипников А.И.* Использование полиграфа при решении кадровых вопросов // *Вестник МВД*. 1999. № 5. С. 82–83; *Алтухов С.А.* Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, совершаемых сотрудниками милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2000. С. 23.



службы<sup>24</sup>. Наиболее эффективными формами работы психологов, являются исследовательские игры, психологические консультации, проведение психотренингов и социально-психологических тренингов<sup>25</sup>.

В предупреждении нарушений законности сотрудников милиции, прежде всего «профессионального» характера, существенная роль принадлежит *функции правового обеспечения*.

Данная функция заключается в разработке и формировании как целостной правовой основы, так и отдельных правовых режимов, способных эффективно обеспечивать предупредительное воздействие на процессы, воспроизводящие преступность, и социальный контроль над криминальной ситуацией в обществе, в том числе нарушениями законности в правоохранительной деятельности милиции.

В связи с экономическими, социальными и другими кризисными явлениями в нашей стране ранее действовавшая система социальной профилактики была разрушена. Поэтому проблема правового обеспечения предупредительной деятельности признана одним из приоритетных направлений противодействия криминалу<sup>26</sup>.

Это направление широко обсуждается и учеными, и практиками. В специальной научной литературе по нему высказываются заслуживающие внимания предложения. В частности, предлагается разработка и принятие федеральной целевой программы по борьбе с коррупцией в Российской Федерации, в том числе конкретно и в правоохранительных органах<sup>27</sup>. Одним из мероприятий такой программы должно быть принятие давно разработанных проектов федеральных законов «О борьбе с коррупцией» и «О борьбе с организованной преступностью»<sup>28</sup>, принятия кодексов предупреждения преступлений<sup>29</sup>.

Не вдаваясь в научную дискуссию по этой сложной и специальной проблеме, отметим важное концептуальное положение, согласно которому формируемая система предупреждения преступности должна в разумных пределах использовать позитивный опыт прошлого, но являться качественно иной по основным своим характеристикам, в том числе идеологическим, политическим и социальным ориентирам, правовому фундаменту, основам организации. Она должна строиться на базе существующих экономических реалий, новых рыночных отношений, кардинально изменившихся отношений собственности, организации власти, правовой системы, приоритетов в жизни реформируемого общества. При этом несравненно в

<sup>24</sup> См.: *Фесунов В.А.* Криминологическое изучение личности сотрудника правоохранительных органов, совершившего преступление: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 22.

<sup>25</sup> См.: *Борисова С.Е.* Профессиональная деформация сотрудников милиции и ее личные детерминанты: Автореф. дис. ... канд. психолог. наук. М., 2000. С. 22.

<sup>26</sup> См.: *Герасимов С.* Предупредительное воздействие надо восстановить // *Профессионал*. 2002. № 4; *Старостин С.А.* Проблемы правового регулирования в сфере предупреждения преступлений // *Российский следователь*. 2004. № 8; *Космынина П.В.* Правовой режим предупреждения преступлений: содержание и значение // Там же; *Варыгин А.Н.* Преступность в органах внутренних дел. Саратов, 2002.

<sup>27</sup> См.: *Варыгин А.Н.* Преступность в органах внутренних дел. С. 219.

<sup>28</sup> См.: *Коррупция и борьба с ней*. М., 2000. С. 275–314; *Организованная преступность-3*. С. 253–291.

<sup>29</sup> См.: *Старостин С.А.* Указ. соч. С. 33.

большей степени, чем прежде, необходимо учитывать экономическую, географическую, социально-культурную, конфессиональную и иную неоднородность страны, ее федеральное устройство<sup>30</sup>.

Как отмечалось ранее, значительная часть совершаемых сотрудниками милиции преступлений связана с их правовым статусом, что во многом облегчает подобного рода противоправные деяния. Это обстоятельство подрывает авторитет не только милиции, но и всей правоохранительной системы и государственного аппарата в целом.

В связи с этим можно согласиться с точкой зрения ученых, которые предлагают ужесточить уголовную ответственность лица за совершение преступления с использованием полномочий сотрудника милиции. Для этого целесообразно изложить пункт «н» ч. 1 ст. 63 УК РФ, предусматривающей обстоятельства, отягчающие наказание, в следующей редакции: «совершение преступления с использованием полномочий сотрудника правоохранительного органа, а равно с использованием форменной одежды или документов представителя власти». В этих же целях необходимо дополнить ч. 2 ст.ст. 285, 286 и ч. 3 ст. 290 УК РФ таким квалифицирующим признаком, как совершение преступления сотрудником правоохранительного органа<sup>31</sup>. Включить в санкции ст.ст. 285, 286, 290 и 292 УК РФ такие виды наказаний, как лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью (только в качестве обязательного дополнительного наказания)<sup>32</sup>.

Другой мерой воздействия на правонарушения сотрудников милиции, также носящей правовой характер, является принятие дисциплинарного устава органов внутренних дел. В новом уставе необходимо закрепить «понятие о служебной дисциплине и ее нарушения, определить конкретные виды нарушений дисциплины и ответственности за них, права и обязанности должностных лиц по наложению взысканий на сотрудников. Также в нем должны быть определены основания и порядок проведения служебных проверок по фактам нарушения дисциплины сотрудниками. Несомненно, это будет способствовать укреплению служебной дисциплины в органах внутренних дел, повышению эффективности воспитательной работы с личным составом и предупреждению правонарушений, совершаемых ими»<sup>33</sup>.

Большую роль в предупреждении правонарушений сотрудников милиции играет *функция социального контроля*. Успешная работа любой организации зависит от контроля за результатами ее деятельности. В процессе контроля в правоохранительной деятельности милиции определяется эффективность функционирования этого органа, обосновываются меры по устранению недостатков, намечаются перспективы развития. Не случайно поэтому в теории и практике управления контроль — это важнейшая и объективно необходимая функция. В полной мере это относится и к

<sup>30</sup> См.: Герасимов С. Предупредительное воздействие надо восстановить // Профессинал. 2002. № 4. С. 19.

<sup>31</sup> См.: Варыгин А.Н. Преступность в органах внутренних дел. С. 222.

<sup>32</sup> См.: Алтухов С.А. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, совершаемых сотрудниками милиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на/Д., 2000. С. 23.

<sup>33</sup> Варыгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и воздействие на нее / Под ред. Б.Т. Разгильдиева. Саратов, 2003. С. 207.



деятельности органов внутренних дел. Более того, в силу специфичности решаемых ОВД задач, связанных с ограничением прав граждан, режима секретности, методов работы, контроль за деятельностью ОВД не только объективно необходим, но и проявляется в различных формах. В литературе по вопросам управления ОВД данной проблеме уделяется значительное внимание<sup>34</sup>.

Контроль за деятельностью милиции осуществляется различными субъектами. При этом принципиальным является разделение контроля на ведомственный и надведомственный. Если в первом случае контроль осуществляется структурами, которые находятся в самой системе МВД (оргинспекторские службы, отраслевые департаменты и др., управляющие структуры), то во втором случае в качестве субъектов контроля выступают иные государственные и, что особенно следует подчеркнуть, общественные формирования, а в определенной мере — и граждане. В силу различного правового статуса данных субъектов контроля за деятельностью милиции формы и методы этого контроля существенно отличаются. В первом случае они ориентированы прежде всего на проверку результатов, технологии выполнения задач, возложенных на милицию. Для этого используются такие формы контроля, как инспектирование, целевые и комплексные проверки, заслушивание исполнителей, ревизии и др. ведомственные формы контроля. Во втором случае, когда речь идет о надведомственном контроле, акцент делается на то, в какой мере сотрудники милиции выполняют свое социальное назначение, обеспечивают стабильное функционирование общества, т.е. речь идет об оценке результатов работы не только с точки зрения профессиональных, но и общесоциальных интересов.

Представляется необходимым обратить внимание на предупредительные возможности *прокурорского надзора за соблюдением учетно-регистрационной дисциплины и законности в ходе осуществления дознания и предварительного расследования*. Это связано с широкими полномочиями прокурора, используя которые он выявляет и устраняет различные нарушения закона, тем самым предупреждает и пресекает совершение сотрудниками милиции преступлений. На наш взгляд, необходимо проводить регулярные прокурорские проверки уголовных дел, неожиданные проверки органов милиции преимущественно в вечернее время, уделяя особое внимание в ходе таких проверок вопросам соблюдения прав и свобод задержанных за административные правонарушения, обвиняемых, а также потерпевших. Практика показывает, что права и свободы потерпевших нередко ущемляются в ходе предварительного расследования<sup>35</sup>.

Рассматривая зарубежный опыт некоторых стран в борьбе с коррупцией, представляется весьма интересным предложение об учреждении должности независимого прокурора с особой процедурой назначения и снятия с должности<sup>36</sup>. Обязанностью такого прокурора является расследо-

<sup>34</sup> См.: Капорцев А.Г. Контроль в управленческой деятельности. М., 1981; Малков В.Д. Контроль управленческой деятельности органов внутренних дел. М., 1976; Анисимков В.М. Социальный контроль за деятельностью органов внутренних дел: Лекция. М., 1999.

<sup>35</sup> См.: Соловьев А.Б. и др. Прокурорский надзор за исполнением законов при расследовании преступлений. М., 2000. С. 92.

<sup>36</sup> См.: Номоконов В.А. О стратегии борьбы с коррупцией // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 131.

вание фактов коррупции высших должностных лиц государства, в том числе и в правоохранительных органах. О необходимости введения должности независимого прокурора говорит и тот факт, что, осуществляя надзор за законностью, прокуратура одновременно поддерживает государственное обвинение по уголовным делам в суде. Тем самым она становится не заинтересованной в установлении нарушений законности со стороны сотрудников милиции по рассматриваемым делам, например, фактов насилия в отношении подозреваемых и обвиняемых, поскольку в случае подтверждения подобных фактов ставятся под сомнение доказательства, положенные в основу обвинения. Поэтому введение должностей независимого прокурора позволит более эффективно осуществлять защиту прав и свобод граждан, в том числе и на стадии предварительного следствия.

Наряду с этим эффективным средством обеспечения законности в милиции могла бы стать *система по проверке действий должностных лиц* в поддержании правопорядка *со стороны общественности*<sup>37</sup>. Это принципиальное требование заложено и в Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка от 17 декабря 1979 г., которое свидетельствует о том, что все учреждения системы уголовного правосудия, каждый орган должен представлять общественность и быть ей подотчетным<sup>38</sup>. Такая практика уже складывается во многих зарубежных странах. Например, в Канаде в 1984 г. изданы законы «О порядке рассмотрения жалоб на полицию Торонто», «О контроле за правоприменительной деятельностью провинции Монитоба». В США в полиции каждого штата существует Свод предписаний и правил, где подробно описаны эти процедуры и порядок контроля со стороны общественности. При совершении чиновником нарушения законности проверку проводит сама полиция с обязательным участием общественных комиссий, создаваемых населением по месту нахождения органа полиции<sup>39</sup>. В полномочия этих комиссий входит участие в рассмотрении жалоб населения на действия отдельных сотрудников полиции либо органа в целом. «Такой порядок приветствуется и руководством полиции, поскольку общественные советы и комиссии выступают своеобразным “буфером” между полицейским департаментом и населением, позволяя определенным образом смягчить напряженность, в значительной степени разгружать руководство, кадровые и инспекторские аппараты и, главное, способствовать укреплению взаимоотношений с населением»<sup>40</sup>.

Использование подобного опыта позволило бы милиции стать подконтрольной общественности, содействовало бы искоренению случаев сокрытия должностных преступлений.

Также, на наш взгляд, необходимо *совершенствовать деятельность подразделений собственной безопасности и инспекций по личному составу*.

<sup>37</sup> См.: Фастов А.Г. Законность в правовом государстве и ее гарантии в деятельности милиции: общетеоретические вопросы: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 22.

<sup>38</sup> См.: Профессиональная этика сотрудников правоохранительных органов: Учебное пособие. М., 1998. С. 297–302.

<sup>39</sup> См.: США. Свод правил и предписаний отдела полиции штата Айова-Сити. Таллин, 1989. С. 1–92.

<sup>40</sup> Законодательство о полиции и милиции в зарубежных странах и пути совершенствования деятельности органов внутренних дел в СССР. М., 1989. С. 1–6.

ву. Требуется более четкое определение задач, функций, форм взаимодействия их с другими смежными структурами, определение средств и методов работы. Основой разграничения их компетенции должен быть предмет, на который направлена их деятельность, и характер используемых средств и методов. При этом предметом деятельности подразделений собственной безопасности должно быть выявление и предупреждение преступлений сотрудников милиции, прежде всего с использованием своего служебного положения<sup>41</sup>. Предмет деятельности инспекций по личному составу – это предупреждение дисциплинарных проступков.

*Функция информационного обеспечения.* В специальной научной литературе общепризнано положение, согласно которому предупреждение правонарушений рассматривается не просто как совокупность (комплекс) различных мероприятий, а представляет собой особую область социального регулирования, управления социальными процессами, связанными с реализацией задач искоренения преступности<sup>42</sup>.

Следовательно, одним из направлений эффективного управления предупреждением нарушений законности в деятельности милиции является сбор необходимой информации о состоянии объектов предупредительного воздействия (правонарушениях, факторах, их порождающих и им препятствующих, личности правонарушителей и т.д.) и подготовленности субъектов предупредительной деятельности (степени организованности и скоординированности их деятельности, наличии необходимых сил и средств, разработке современных научных рекомендаций и овладении ими), результативности профилактических мероприятий и отношении к ним общества, социальных групп и отдельных лиц.

Обеспечивая функции управления и прогнозирования и являясь основой разработки стратегии предупредительной деятельности, информация о предупреждении правонарушений оказывает также непосредственное положительное воспитательное воздействие на сотрудников милиции и граждан.

Используемая в предупреждении нарушений законности информация включает: материалы статистики; нормативные документы и данные о практике их применения; научные обобщения; результаты должностных проверок и критические замечания общественности. Большое количество разнообразных сведений циркулирует также внутри МВД и между другими ведомствами, между средствами массовой информации и гражданами, между гражданами и т.д.

Надлежащее информационное обеспечение профилактической деятельности достигается путем получения разносторонних данных социально-экономического, демографического и иного характера, полным учетом преступлений и иных правонарушений. Без такой информации невозможно и оценка эффективности профилактических мероприятий<sup>43</sup>.

<sup>41</sup> См.: Нургалиев Р. Восстановить доверие россиян // Общество и право. 2005. 24 авг.

<sup>42</sup> См.: Теоретические основы предупреждения преступности. С. 31.

<sup>43</sup> См.: Голик С.И., Михайлов Б.П. Организация и тактика общей профилактики преступлений органами внутренних дел: Учебное пособие / Под ред. Г.А. Аванесова. М., 1980. С. 47.

Приведенный анализ функций предупреждения нарушений законности не исчерпывает все аспекты этой важной и сложной проблемы, которая, по нашему мнению, может стать предметом самостоятельного научного исследования.

В заключение следует отметить, что результативность воздействия на нарушения законности сотрудников милиции зависит от общесоциальных мер экономического, идеологического и культурно-воспитательного характера. Следует согласиться с В.В. Луневым в том, что «реальное устранение наиболее значимых причин преступности на современном этапе не под силу обществу в целом, поскольку они кроются в сферах общественных отношений и связаны с социальными противоречиями, которые пока остаются неразрешенными»<sup>44</sup>. Сказанное вовсе не означает, что следует смириться с существованием правонарушений среди сотрудников милиции. Реальными в современных условиях экономического и социально-политического развития общества и весьма эффективными мерами воздействия могли бы стать специально-криминологические меры, осуществляемые самими органами внутренних дел. Это прежде всего меры организационно-управленческого характера, заключающиеся в совершенствовании кадровой и воспитательной работы с личным составом милиции.

---

<sup>44</sup> Лунев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. М., 1999. С. 476.