

К вопросу о сущности правоохранительной деятельности милиции в Российской Федерации

Одним из основных структурных подразделений, входящих в систему Министерства внутренних дел, является милиция, осуществляющая охрану общественного порядка, борьбу с преступлениями и иными антиобщественными проявлениями.

Федеральный закон от 18.04.1991 г. «О милиции» определил место милиции и ее роль в системе государственных органов, комплексно урегулировав правовой статус и организационную структуру милиции, обязанности и права ее сотрудников.

Милиция в Российской Федерации – система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных федеральными законами.

Из определения следует, что основная функция милиции – это защита интересов, обозначенных в Законе «О милиции», от противоправных посягательств. Для этого милиционеры наделены правом применять меры принуждения к нарушителям.

Именно меры принуждения – одна из основных отличительных черт данного государственного органа.

К числу законов, в которых содержатся положения, касающиеся правового статуса и деятельности милиции, относятся: Конституция РФ (ст. 21–25, 31, 39 и др.) [1], УПК РФ (ст. 40, 151 и др.) [2], КоАП РФ (ст. 12.25, 12.26, 19.3, 19.13, 23.3 и др.) [3], ГК РФ (ст. 227–230, 1084 и др.) [4], Федеральные законы от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных

средств» (ст. 32) [5], от 17 июля 1999 года № 177-ФЗ «О применении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР “О милиции”» [6], от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (ст. 23 и др.) [7], от 23 июня 1999 года № 117-ФЗ «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» (ч. 2 ст. 25) [8], от 21 июля 1997 года № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (ст. 42) [9], от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» [10], Закон РФ от 2 июля 1992 года № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» (ч. 3 ст. 30) [11] и некоторые другие законы.

Закон определил задачи милиции, установив, что иные обязанности на нее могут возлагаться только федеральными законами. К основным задачам милиции отнесены следующие.

1. Обеспечение безопасности личности. Исходя из наименования данной задачи, милиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативно-правовыми актами меры, направленные на приведение жизни, здоровья, прав, свобод и законных интересов людей в состояние защищенности от общественно вредных, общественно опасных деяний и их последствий.

2. Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений. Предупреждение преступлений и административных правонарушений является одним из приоритетных направлений правоохранительной деятельности по борьбе с преступностью, входит в число основных задач милиции и представляет собой комплекс специальных мер упреждающего воздействия, проводимых структурными подразделениями и сотрудниками милиции в пределах установленной им компетенции с целью:

- выявления обстоятельств, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, а также принятия мер по их устранению и нейтрализации;
- выявления лиц, склонных к совершению преступлений, и оказания на них профилактического воздействия для недопущения с их стороны преступных посягательств;
- предотвращения (недопущения) готовящихся преступлений;
- пресечения покушений на преступления (то есть пресечения умышленных действий либо бездействия, непосредственно направленных на совершение преступления);
- создания обстоятельств, препятствующих совершению преступлений и административных правонарушений.

3. Выявление и раскрытие преступлений. Данная задача, с одной стороны, подлежит расширительному толкованию, а с другой – должна быть ограничена подведомственностью правонарушений милиции. Предупреждению со стороны милиции, а тем более пресечению, подлежат не только преступления и административные правонарушения в том смысле, который в это понятие закладывает законодатель.

Согласно ч. 1 ст. 14 УК РФ [12] преступлением признается виновно совершенное общественно опасное деяние, запрещенное УК РФ под угрозой наказания. Административным правонарушением соответственно является противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность (ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ).

Милиция же должна предупреждать и пресекать не только преступления и правонарушения, но и некоторые не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями общественно опасные и (или) общественно вредные деяния. К таковым следует относить, например, действия невме-

няемых лиц или лиц, которые к моменту совершения деяния не достигли возраста, с наступлением которого возможно их привлечение к уголовной или административной ответственности. Данные действия, как и преступления, а также иные правонарушения предупреждать и пресекать милиция вправе и обязана лишь в пределах установленной законами (иными нормативно-правовыми актами) своей компетенции.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина, как отмечено в ст. 2 Конституции РФ, – обязанность государства. Государство, в лице своих правоохранительных органов, в том числе и милиции, принимает на себя обязанности обеспечивать права и свободы граждан, выявлять преступления, возбуждать уголовное преследование в отношении лица, совершившего преступление, проводить расследование, изобличать лиц, виновных в его совершении, независимо от условий, при которых преступление имело место, безотносительно от желания или нежелания на то пострадавшего (потерпевшего).

В связи с возложением на милицию данных задач ей предоставлена возможность осуществлять оперативно-розыскную (п. 4 ст. 10, п. 16 ст. 11 Закона РФ «О милиции»), розыскную (п. 4, 14 ст. 10, п. 22 ст. 11 Закона РФ «О милиции») и уголовно-процессуальную деятельность (п. 4, 5, 14 ст. 10, п. 3, 6, 7, 19, 22 ст. 11 Закона РФ «О милиции»).

Защита общества и граждан от преступных посягательств является важной и ответственной функцией (обязанностью) правоохранительных органов [13, с. 286], а значит, и милиции.

Согласно ст. 6 УПК РФ назначением уголовного судопроизводства признается защита прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, путем осуществления уголовного преследования и назначения виновным справедливого наказания. Данная непосредственная цель уголовного процесса может быть полностью реализована лишь после выявления и раскрытия преступления.

Выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших, названы и среди задач оперативно-розыскной деятельности [14].

Основную роль в выполнении этих задач играют органы, осуществляющие досудебную уголовно-процессуальную и оперативно-розыскную деятельность, – органы внутренних дел. Именно они, а не милиция, названы органами дознания (п. 1 ч. 1 ст. 40 УПК РФ [15]), так же как и учреждениями, чьи оперативные подразделения вправе осуществлять оперативно-розыскную деятельность (п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»).

И хотя милиция и орган внутренних дел – это не равнообъемные понятия, уголовно-процессуальные полномочия органа дознания в органах внутренних дел обычно осуществляют сотрудники милиции. Из этих же сотрудников состоят наделенные правом осуществления оперативно-розыскной деятельности оперативные подразделения органов внутренних дел).

4. Охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Юридический энциклопедический словарь понятие «общественная безопасность» трактует как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий [16, с. 204].

Исходя из наименования данной задачи и из содержания приведенного определения, милиция должна разрабатывать и осуществлять предусмотренные законами и иными нормативно-правовыми актами меры, направленные на приведение системы существующих общественных отношений в безопасное (соответствующее нормам права) состояние.

Таким образом, задача милиции – «обеспечение общественной безопасности» – должна реализовываться сотрудниками милиции с учетом компетенции (подведомственности правонарушений) милиции и с учетом наличия других правоохранительных органов, перед которыми законодатель ставит задачу обеспечения очерченной именно для их деятельности специфической области общественной безопасности.

5. Защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Исходя из содержания ч. 1 ст. 209 ГК РФ, право собственности складывается из права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. В Российской Федерации имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований (ч. 2 ст. 212 ГК РФ). Перед милицией поставлена задача в пределах ее компетенции принимать меры к защите всех существующих в Российской Федерации форм собственности, законно приобретенных прав и законных интересов всех возможных субъектов права собственности. Согласно ч. 2 ст. 8 Конституции РФ и ч. 4 ст. 212 ГК РФ в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности (права всех собственников).

6. Оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных законом.

Деятельность милиции строится в соответствии с принципами уважения прав и свобод человека и гражданина, законности, гуманизма и гласности.

Милиция решает свои задачи во взаимодействии с другими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами, а также муниципальными органами охраны общественного порядка, деятельность которых регу-

лируется федеральным законом, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Закон «О милиции» особо подчеркнул обязанности милиции по обеспечению прав личности, уточнив и конкретизировав ряд положений [17]:

А) милиция защищает права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также, других обстоятельств.

Государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (ч. 2 и 3 ст. 19 Конституции РФ).

Милиция должна с одинаковым вниманием относиться ко всем лицам, вовлеченным в сферу ее деятельности, обеспечить им возможность реального осуществления прав, предоставленных им законом, неуклонно соблюдать нормы, гарантирующие защиту прав и свобод человека и гражданина.

Граждане равны перед законом. Равенство граждан перед законом гарантируется прежде всего отсутствием в нашем государстве законов, касающихся какой-либо привилегированной части общества. У нас один УК РФ, КоАП РФ и т.п. Если кто-либо нарушил требования нормы УК РФ (КоАП РФ), то независимо от его происхождения, социального и имуществ-

венного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, рода и характера занятий, места жительства и других обстоятельств он будет отвечать за совершение преступления (административного правонарушения), предусмотренного именно данной нормой. Милиция в пределах своей компетенции должна принимать меры к привлечению данного нарушителя к законной ответственности.

Равенство граждан перед законом между тем не может быть ограничено лишь равенством перед УК РФ и КоАП РФ. Граждане равны и перед всеми иными законами. К числу таких относятся нормативно-правовые акты, содержащие нормы как материального, так и процессуального права;

Б) милиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению.

Милиция не только обязана уважать права и свободы человека и гражданина. Она не вправе производить действия и принимать решения, унижающие его честь и достоинство, либо создавать опасность для жизни или здоровья человека. Иначе говоря, ее деятельность должна отвечать идеям гуманизма.

Какую бы деятельность ни осуществлял сотрудник милиции, он всегда исходит из того, что в процессе осуществляемого им правоприменения должен быть обеспечен необходимый уровень безопасности человека. Перед сотрудником милиции никогда не стоит задача причинения физических страданий или унижение человеческого достоинства.

Никакие благородные цели не могут оправдать факт не предусмотренного законом нарушения прав, свобод и законных интересов гражданина, применения к человеку незаконных средств, пытки, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения, а также не предусмотренного законом (необоснованного) насилия (принуждения);

В) всякое ограничение граждан в их правах и свободах допускается лишь на основании и в порядке, прямо предусмотренных законом. Сотрудник милиции обязан разъяснить основания и повод такого ограничения, а также возникающие в связи с этим права и обязанности.

Имело место или нет «ограничение гражданина в его правах и (или) свободах», в большинстве случаев ясно. Однако на практике вполне могут быть ситуации, когда милиция будет считать, что осуществляемое сотрудником действие (принимаемое решение) не сопровождается «ограничением прав и (или) свобод» лица, а сам гражданин придерживается совершенно противоположного мнения. При таких обстоятельствах, а также во всех других случаях, когда у кого-либо может возникнуть мнение, что действия (решения) милиции сопряжены с ограничением граждан в их правах и (или) свободах, данные действия (решения) должны производиться (приниматься) только лишь на основаниях и в порядке, прямо предусмотренных законом, после чего гражданину должны быть разъяснены основание и повод ограничения его прав и (или) свобод, а также права и обязанности, которые у него возникли.

Причем милиции в подобного рода деятельности следует руководствоваться не только «буквой», но и «духом» закона. В ряде случаев для нее определяющую роль должны играть этические соображения, а не одна лишь словесная конструкция правового предписания (требования);

Г) милиция обязана предоставлять задержанным возможность реализовать свое право на юридическую помощь, сообщать по их просьбе (а в случаях задержания несовершеннолетних – в обязательном порядке) о задержании родственникам, администрации по месту работы или учебы.

Согласно ч. 1 ст. 48 Конституции РФ каждому физическому лицу гарантируется право на получение квалифицированной платной, а в предусмотренных законом случаях – и бесплатной юридической помощи. Юридическая помощь оказывается как

в уголовном процессе, так и по делам об административных правонарушениях. Лица, оказывающие юридическую помощь, выступают в качестве представителей, защитников либо лиц, объясняющих порядок составления (составляющих) юридически значимых документов. Соответственно разновидностями юридической помощи являются:

а) дача консультаций и справок по правовым вопросам (консалтинг) как в устной, так и в письменной форме;

б) составление заявлений, жалоб, ходатайств и других документов правового характера;

в) участие в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве;

г) участие в качестве представителя или защитника доверителя в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях;

д) защита прав и законных интересов гражданина при оказании ему психиатрической помощи;

е) оказание иной юридической помощи.

Предоставляя возможность задержанным лицам реализовать установленное законом право на юридическую помощь, сотрудник милиции, который произвел задержание, обычно обязан лишь допустить к участию в производстве по уголовному делу или делу об административном правонарушении защитника.

Кому из родственников должно быть сообщено, законодатель не определяет. Поэтому данный вопрос милиции следует согласовывать с задержанным. Рекомендуется прежде всего принимать меры к уведомлению о задержании тех родственников, с которыми задержанный вместе проживает.

К числу близких родственников, меры по уведомлению которых принимаются в первую очередь, относятся супруг, супруга, родители, усыновители, дедушка, бабушка, совершеннолетние дети, усыновленные, родные братья и родные сестры, внуки (п. 4 ст. 5 УПК РФ);

Д) милиция не имеет права собирать, хранить, использовать и распространять информацию о частной жизни лица без его согласия, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

Е) милиция обязана обеспечить лицу возможность ознакомления с документами и материалами, в которых непосредственно затрагиваются его права и свободы.

На основании вышеизложенного следует сделать вывод, что милиция призвана обеспечить личную безопасность граждан; предупреждать и пресекать преступления и административные правонарушения; раскрывать преступления; охранять общественный порядок и обеспечивать общественную безопасность; оказывать гражданам, должностным лицам, юридическим лицам и общественным объединениям помощь в осуществлении их законных прав и интересов.

Следует отметить, что милиция, являясь специфическим государственным органом, осуществляющим правоохранительную и правоприменительную функцию (используя в случае необходимости механизм государственного принуждения), обязана исходить в своей служебной деятельности из приоритета интересов личности в современной политической и социальной жизни.

Проводимое реформирование органов правопорядка в Российской Федерации может привести к созданию федеральной службы расследований. В случае создания единой федеральной централизованной системы органов и учреждений, осуществляющих предварительное следствие по уголовным делам в РФ, оправданным представляется создание федеральной полиции, которая объединила бы в своем составе соответствующие правоохранительные структуры различного профиля.

Список литературы

1. Российская газета. 1993. 25 декабря.

2. СЗ РФ. 2001. № 52 (Ч. 1). Ст. 4921.
3. СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
4. СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. N 5. Ст. 410
5. СЗ РФ. 2002. № 18. Ст. 1720.
6. СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3698.
7. СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3177.
8. СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3174.
9. СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3591.
10. СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349
11. Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета РФ. 1992. N 33. Ст. 1913.
12. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ.
13. *Дмитриев Ю.А., Шапкин М.А.* Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебник для высших учебных заведений. 3-е издание. М.: Эксмо, 2006.
14. Ст. 2 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.
15. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ.
16. Юридический энциклопедический словарь. М.: ИНФРА-М, 2004.
17. *Кваша Л.Ф.* Концептуальные подходы к регламентации полномочий милиции в области обеспечения правопорядка в условиях переходного периода. Статья «Система Консультант» // Российский исследователь. 2006. № 2.