

УДК 351.74
ББК 35.078

СОБЛЮДЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ: ПЕРСПЕКТИВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

АЛЕКСАНДР АНАТОЛЬЕВИЧ БЕЖЕНЦЕВ,

*заместитель начальника кафедры административной деятельности органов внутренних дел,
подполковник полиции, кандидат юридических наук, доцент*

Научная специальность 12.00.14 — административное право, административный процесс

E-mail: mail@univermvd.ru

Citation-индекс в электронной библиотеке НИИОН

Аннотация. Определено понятие законности в административной деятельности правоохранительных органов по профилактике правонарушений несовершеннолетних, проанализирован государственный контроль, внутриведомственный и общественный контроль, прокурорский надзор. Смоделированы инновационные предложения по совершенствованию обеспечения законности в правоохранительной административной деятельности полиции по предупреждению правонарушений молодежи, протекции их законных прав и интересов.

Ключевые слова: законность, правоохранительные органы, профилактика правонарушений несовершеннолетних, государственный контроль, внутриведомственный контроль, общественный контроль, прокурорский надзор, защита прав несовершеннолетних.

Annotation. The article defines the concept of legality in the administrative activities of law enforcement agencies for the prevention of juvenile delinquency, analyzed state control, internal and public control, and public prosecutor's supervision. Innovative proposals for improving law enforcement in law enforcement administrative activities of the police on the prevention of youth offenses, the protection of their legitimate rights and interests are modeled.

Keywords: legality, law enforcement, prevention of juvenile delinquency, state control, internal control, public control, prosecutor's supervision, protection of the rights of minors.

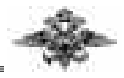
Ключевым фактором, наиболее ярко характеризующим всю правоохранительную деятельность полиции по обеспечению безопасности личности, уважению прав и свобод человека и гражданина, в том числе и по отношению к лицам, не достигшим совершеннолетия, является законность. Она относится к числу сложных политических и юридических явлений и в общественной жизни выступает как важнейший конституционный принцип, как метод государственного руководства обществом и как необходимый элемент демократии и правового государства.

Обеспечение законности профессиональной деятельности сотрудников органов внутренних дел органично связано с задачей обеспечения прав человека, детей в правоохранительном сегменте деятельности общества и государства. В настоящее время существует определенный разрыв между юридическими гарантиями законности деятельности органов внутренних дел и фактической реализацией этих гарантий. Фундаментальное значение имеют нормативное закрепление порядка осуществления правоохранительной деятельности полиции, т.е. формально- юриди-

ческой основы законности, формируемой кадровой и воспитательной работой.

Глубинный анализ законности как доминирующего принципа деятельности органов полиции в целом и административной деятельности по препятствованию правонарушениям несовершеннолетних в частности следует проводить исходя из характера тех отношений, которые складываются при осуществлении внешней административной деятельности по профилактике антиобщественного поведения несовершеннолетних между полицией, подростками и гражданами.

Проблема обеспечения законности и прав граждан в административной деятельности полиции начинается на стадии определения и нормативного закрепления прав граждан в правоохранительной сфере и требований законности их обеспечения со стороны полиции. Некоторые ученые считают, что в нормативных актах различной юридической силы имеется недостаточная степень конкретизации содержания правомочий и обязанностей граждан в сфере соблюдения прав общественного порядка и содержания прав и обязанностей полиции по поддержанию режима законно-



сти собственной деятельности [1]. Ст. 15 Конституции РФ обязывает органы государственной власти, должностных лиц и граждан соблюдать законы, а ст. 45 гарантирует государственную защиту прав и свобод граждан. Однако, нормативного определения понятия законности к настоящему моменту еще не существует. Под понятием «законность» в административной деятельности правоохранительных органов мы будем понимать: «Соблюдение, а также единообразное исполнение и применение всего комплекса правовых норм РФ», иначе говоря, полное соответствие действий сотрудников подразделений органов внутренних дел административно-правовым, уголовным, уголовно-процессуальным и иным правовым нормам, в той или иной степени затрагивающим как сферу обеспечения прав и законных интересов лиц, не достигших 18-летия, так и деятельность полиции по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

К общепризнанным многими учеными-административистами способам обеспечения законности в административной деятельности органов внутренних дел относятся: осуществление контроля; надзор прокуратуры за законностью административной деятельности полиции; обжалование неправомерных действий сотрудников ОВД.

Контроль представляет собой деятельность уполномоченных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц или граждан по проверке фактического положения дел на подконтрольном объекте, соблюдению правил, установленных в определенной сфере деятельности, обнаружению недостатков, их устранению, а также привлечению к ответственности виновных лиц [3, с. 471] Контроль может быть общим и специальным, внешним и внутренним, предварительным, текущим и последующим.

В зависимости от органов (должностных лиц), осуществляющих контроль за деятельностью полиции, различают: государственный контроль, который можно, в свою очередь, подразделить на контроль, проводимый органами законодательной и исполнительной власти, судебными органами; внутриведомственный контроль, осуществляемый руководителями органов внутренних дел, их организационно-аналитическими, штабными и другими аппаратами; общественный контроль.

Границы государственного контроля за правоохранительной административной деятельностью подразделений полиции по делам несовершеннолетних

детерминированы принципом разделения властей в Российской Федерации. Основными предметами контроля органов государственной власти в сфере деятельности полиции выступают:

- ♦ полнота и эффективность выполнения инспекторами по делам несовершеннолетних возложенных на них обязанностей в рамках основных направлений административной деятельности;
- ♦ соответствие деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних ее принципам, установленным ФЗ «О полиции»;
- ♦ рациональное распределение и использование людских, финансовых и материальных ресурсов подразделений по делам несовершеннолетних;
- ♦ подбор и расстановка кадров полиции, состояние их профессиональной подготовки;
- ♦ выполнение инспекторами по делам несовершеннолетних конкретных решений, принятых в пределах своей компетенции органами государственной власти.

Общественная палата РФ осуществляет контроль деятельности подразделений органов внутренних дел в соответствии с ФЗ от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹.

Среди основных форм такого контроля можно выделить: проведение гражданских форумов, слушаний и иных мероприятий; выдачу заключений о нарушениях законодательства РФ; проведение экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов; приглашение руководителей полиции на пленарные заседания Общественной палаты; направление членов Общественной палаты для участия в заседаниях коллегий органов внутренних дел; направление запросов Общественной палаты в полицию.

Общественные наблюдательные комиссии и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав несовершеннолетних в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, в соответствии с ФЗ от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»².

Общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних

¹ СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

² СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.

дел и при территориальных органах, входящих в его систему, осуществляют контроль административной деятельности подразделений полиции по делам несовершеннолетних в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Надзор прокуратуры за законностью деятельности полиции осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры. Прокуратура Российской Федерации — единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ³.

Организацию внутриведомственного контроля за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел по профилактике административных и более серьезных правонарушений несовершеннолетних целесообразно проводить по двум направлениям: со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими (линейный контроль); управленческим аппаратом непосредственно в территориальных органах внутренних дел (оперативно-зональный контроль).

Проверка исполнения распоряжений и контроль в органах внутренних дел являются неотъемлемой составляющей частью организаторской работы, важнейшим средством совершенствования их административной деятельности, укрепления законности и дисциплины, повышения культуры в работе. Она направлена на обеспечение своевременного выполнения задач, стоящих перед органами внутренних дел.

Проверки и контроль в целом возлагаются на Организационно-аналитический департамент; по линии контроля за правомерностью действий подразделений полиции по делам несовершеннолетних — на Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ⁴.

На современном этапе организовано несколько видов контроля со стороны вышестоящих органов внутренних дел за нижестоящими. К ним относятся: инспектирование; контрольные проверки; комплексные выезды для оказания практической помощи; целевые (самостоятельные) выезды по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, проверке жалоб, заявлений и другим вопросам; заслушивание отчетов руководителей органов внутренних дел на заседаниях коллегий.

Итак, категория законности лежит в области правосознания и юридической психологии сотрудников органов внутренних дел. Ведущими средствами формирования у сотрудников полиции сознания важности законности является кадровая и воспитательная работа с личным составом ОВД.

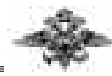
Смоделируем инновационные предложения по результатам рассмотрения вопросов обеспечения законности в правоохранительной административной деятельности полиции по профилактике правонарушений молодежи, защите их законных прав.

1. Осуществляемые в некоторых субъектах федерации разнообразные программы, проекты, акции, такие как: «Центр временного содержания несовершеннолетних — зона соблюдения прав и свобод человека», «Инспектор по делам несовершеннолетних слушает Вас», «Самый вежливый инспектор по делам несовершеннолетних», «Самый открытый Центр временного содержания несовершеннолетних» и иные, имеют информационно-пропагандистскую направленность, способствуют установлению доверительных партнерских взаимоотношений с жителями. Учтливое и цивилизованное общение с гражданами и иными жителями — это одно из важнейших требований к сотрудникам полиции, работающим с детьми, так как их умение вежливо общаться с населением, способность проявить заботу, оказать морально-нравственную поддержку и помочь в пределах предоставленных полномочий представляют из себя крайне важные элементы профессионализма.

2. В последнее время произошло значительное реформирование органов прокуратуры и законодотворцы по-новому подошли к осуществлению прокурорского надзора. Правозащитная функция стала основанием прокурорской деятельности, получила прямое и четкое административно-правовое оформление. Изучив объем и важность прокурорской деятельности по надзору за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, считаем целесообразным признать прокурорский надзор за исполнением законов органами и учреждениями системы предупреждения административных и иных правонарушений не достигших совершеннолетия лиц самостоятельным направлением прокурорской деятельности, которая требует четкой регламентации специальными профильными подзаконными право-

³ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

⁴ Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации».



выми актами Генерального прокурора РФ. Управление одним из приоритетных направлений деятельности прокуратуры должны осуществлять самостоятельное структурное подразделение Генеральной прокуратуры РФ и соответствующие структурные подразделения в прокуратурах регионов России.

Для совершенствования структуры органов прокуратуры и государственного управления в сфере исполнения законодательства об уголовном судопроизводстве, с целью повышения эффективности прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи, усиления профилактической направленности Генеральный прокурор РФ издал приказ от 26 ноября 2007 г. № 188 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов о несовершеннолетних и молодежи», определивший основные направления деятельности прокуратуры в данной области [2, с. 9].

В настоящий момент надзорную деятельность в отношении молодежи осуществляют лишь отдельно взятые прокуроры в прокуратурах городов, районов, районах в городах, иных муниципальных образованиях; их деятельность курирует, как правило, один прокурор в прокуратуре субъекта федерации. Следовательно, из-под прокурорского надзора «выпадет» львиная доля как незначительных недоработок органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних, так и деяния их сотрудников и служащих в виде халатности, злоупотребления должностными полномочиями и иные преступные деяния.

Для нормализации работы подразделений в данном направлении в первую очередь требуется дополнить ч. 2 ст. 1 ФЗ от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»⁵ пунктом следующего содержания: «В целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства прокуратура РФ осуществляет: надзор за соблюдением прав и свобод несовершеннолетних лиц служащими и сотрудниками органов и учреждений системы профилактики правонарушений несовершеннолетних». Затем необходимо принятие и вступление в законную силу детализирующих данную диспозицию федерального правового документа приказов Генерального прокурора Российской Федерации. Это будет способствовать тому, что по решению Генерального прокурора РФ в прокуратурах городов и районов и приравненных к ним прокуратурах могут быть образованы отделы по делам несовершен-

нолетних (к примеру, помимо прокуратуры Кировского района Санкт-Петербурга, в Кировском административном районе города появится новая специализированная прокуратура с ориентировочным наименованием «Прокуратура по делам несовершеннолетних Кировского района Санкт-Петербурга»).

3. В процессе обеспечения законности в правоохранительной деятельности полиции по недопущению безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних следует четко определить систему гарантий, представляющих собой сложный механизм, в структуре которого выделяются общие гарантии законности (экономические, политические и духовные) и специальные юридические гарантии.

Общие гарантии законности имеют классическую систему построения. К экономическим гарантиям относится: высокий уровень материально-технического обеспечения деятельности различных подразделений полиции и достаточное для достойной жизни денежное содержание сотрудников полиции. Среди политических гарантий важнейшую роль играет демократизм государства в сочетании с радикальной политикой в области борьбы с преступностью, особенно такими ее проявлениями, как: коррупция, протекционизм. Среди духовных гарантий законности выделяются: высокий уровень нравственности, правовой культуры и правового сознания сотрудников полиции. Высокая профессиональная правовая культура сотрудников полиции по делам несовершеннолетних, в свою очередь, должна характеризоваться следующими основными критериями: глубоким знанием действующего законодательства, в особенности прав и свобод несовершеннолетних лиц; позитивными правовыми чувствами, когда инспектор по делам несовершеннолетних воспринимает требования закона с глубокой внутренней убежденностью в его необходимости; умением толковать и применять нормы права в практической административной деятельности.

4. В целях наиболее качественного обеспечения законности в правоохранительной административной деятельности полиции по профилактике правонарушений несовершеннолетних и улучшения осуществления общественной экспертизы социально-важных проектов федеральных законов, иных правовых актов и комплексных целевых программ по линии защиты прав, свобод, предупреждения административных правонарушений и преступлений, совершаемых лицами, не до-

⁵ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 8. Ст. 366.

стигшими 18-летия, требуется оформление отдельного правозащитного структурного подразделения Общественной палаты РФ с членством в нем всех субъектов федерации. К примеру, это может быть Комиссия по защите прав, свобод и профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Общественной палаты РФ. Схожие подразделения Общественных палат или общественные наблюдательные комиссии должны появиться в каждом субъекте РФ.

5. Следует постоянно проводить с инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел совещания на уровне Министерств внутренних дел, Главных управлений внутренних дел, Управлений МВД России субъектов РФ, Управлений МВД России на транспорте по федеральным округам, с заслушиванием инспекторов, допустивших определенные нарушения в процессе выполнения должностных обязанностей, выступлениями по оптимизации правоохранительной административной деятельности инспекторов по делам несовершеннолетних, озвучиванием проблем и пробелов в новейшем законодательстве и анализом дискуссионных моментов правоприменительной практики по направлению административной деятельности.

6. Следует постоянно осуществлять плановые и внеплановые выезды сотрудников центрального аппарата МВД России, сотрудников аппаратов полиции по охране общественного порядка ОВД субъектов федерации для верификации состояния дисциплины и законности на территории, обслуживаемой инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел.

7. Для дальнейшего эффективного внедрения перспективных форм контроля и надзора за работой инспекторов полиции по делам несовершеннолетних следует осуществлять на плановой основе совместные с прокуратурой контрольные выезды руководителей территориальных ОВД на территории, обслуживаемые инспекторами по делам несовершеннолетних органов внутренних дел, посещать служебные помещения инспекторов.

8. По фактам нарушений дисциплины и законности в организации правоохранительной административной деятельности инспекторов полиции по делам несовершеннолетних, ущемления прав и законных интересов несовершеннолетних лиц, обострения криминогенной ситуации на территории и в образовательных организациях, изложенных в отчетах прокуроров, требуется высококачественно проводить служебные проверки, по результатам которых, при выявлении серьезных нарушений, привлекать виновных должностных лиц — как

самих инспекторов по делам несовершеннолетних, так и руководителей, обязанных осуществлять должный контроль, к дисциплинарной ответственности.

Для обеспечения законности в правоохранительной деятельности ОВД по превенции правонарушений лиц, не достигших совершеннолетия, используются различные способы. Важнейшим из них является внутриведомственный контроль, который проводится как вышестоящими органами внутренних дел и их линейными службами, так и начальниками территориальных органов внутренних дел и их заместителями. Важной формой связи органов внутренних дел с населением является прием обращений граждан и личное общение с ними. Виды и способы контроля могут быть самыми разнообразными, но все они должны преследовать достижение единой цели, а именно — недопущение случаев нарушений законности и дисциплины сотрудниками органов внутренних дел в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних. Мы считаем, что дальнейшее укрепление законности должно найти отражение в конкретных мероприятиях, предусмотренных программой комплексного реформирования системы воспитательной работы в органах внутренних дел в целом и в подразделениях по делам несовершеннолетних в частности.

Литература

1. Капустина И.Ю. Нормативное закрепление принципа законности служебной деятельности сотрудников милиции // Российский следователь. 2009. № 4.
2. Прокурорский надзор за исполнением законов о несовершеннолетних. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2009.
3. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия; 6-е изд., перераб. и доп. / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2010.

References

1. Kapustina I.Iu. Normativnoe zakreplenie printsipa zakonnosti sluzhebnoi deiatel'nosti sotrudnikov militsii // Rossiiskii sledovatel. 2009. № 4.
2. Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o nesovershennoletnikh. SPb.: Sankt-Peterburgskii iuridicheskii institut (filial) Akademii Generalnoi prokuratury Rossiiskoi Federatsii, 2009.
3. Tikhomirova L. V., Tikhomirov M. Iu. Iuridicheskaiia entsiklopediia; 6-e izd., pererab. i dop. / Pod. red. M. Iu. Tikhomirova. M., 2010.