

А. Г. Фастов

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ КОНТРОЛЯ ЗАКОННОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

В статье дается анализ системы контроля за законностью деятельности сотрудников органов внутренних дел. Рассматриваются субъекты контроля и их законодательно закрепленные полномочия в рамках контрольной деятельности.

Ключевые слова: законность, контроль, органы внутренних дел.

A. G. Fastov

THEORETICAL ISSUES OF SUPERVISION OF LEGITIMACY OF LAW ENFORCEMENT AGENCIES' ACTIVITY

The article focuses on the analysis of the system of supervision of legitimacy of law enforcement officials' activity. The author draws attention to the supervision subjects and their authority secured in legislation within the framework of the supervision activities.

Keywords: legitimacy, supervision, law enforcement agencies.

Александр I в Указе от 19 марта 1801 г. «О подтверждении полицейским чиновникам, чтобы они из границ должности своей не выходили» повелел «сделать подтверждение, дабы чиновники полицейские, как для наблюдения благоустройства, тишины и спокойствия, учрежденные из границ должности своей отнюдь не выходили, и тем не менее не дерзали причинять никому и никаких обид и притеснений, действуя во всяком встретившемся случае по предписанным каждому правилам. ... в противном же случае виновные не избегнут строгого наказания» [1].

Таким образом, еще в пору становления полицейской системы правитель государства был озабочен вопросами соблюдения полицейскими чиновниками предписанных им правил, адресуя свой указ обер-полицмейстеру, возлагая тем самым на него контроль за действиями полицейских.

В современной системе органов внутренних дел вопрос о недопустимости сотрудников выходить за пределы «предписанных каждому правил» попрежнему остается актуальным.

Одно из обязательных требований к деятельности органов внутренних дел — действовать строго в рамках закона. Инструментом и гарантией законного действия выступает наряду с другими средствами — контроль.

Контроль, осуществляемый за законностью в деятельности органов внутренних дел, должен осуществляться объективно, всесторонне, систематически, гласно и для большей объективности по возможности параллельно несколькими контролирующими субъектами.

Важно также, чтобы он осуществлялся в разумных и строго ограниченных рамках, по четким правилам, предусматривающим взаимные права проверяющих и проверяемых, чтобы возможности произвола и злоупотребления были сведены к минимуму [2].

Законодательно должна быть оговорена периодичность контроля, четко оговорены субъекты и формы контроля, а также перечислены случаи, в которых допускается осуществление внеплановых проверок.

В зависимости от субъектов, осуществляющих контроль за деятельностью органов внутренних дел, можно выделить следующие виды контроля: государственный контроль, контроль органов местного самоуправления и общественный контроль.

Кстати, Закон «О полиции» [3] в рамках главы 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» выделяет государственный контроль (ст. 49), общественный контроль (ст. 50) и судебный контроль и надзор (ст. 51).

Государственный контроль, в самом общем виде, можно охарактеризовать как деятельность государственных органов и должностных лиц государства, «направленную на получение и анализ информации о процессах и явлениях, происходящих в обществе, на установление нарушений и отклонений от нормативных и индивидуальных предписаний, а также выдвижение требований об устранении выявленных нарушений в целях защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционного строя, обеспечения режима законности» [4].

Это достаточно описательное определение государственного контроля, включающее в себя не столько характеристику специфики именно государственного контроля, сколько его направления и цели.

Государственный контроль, в зависимости от субъектов, его осуществляющих, может быть внешним и внутренним. Внешний контроль организуется и проводится государственными органами, не входящими в систему органов внутренних дел. Сюда относятся Президент, Парламент, Администрация президента, Председатель правительства и суды общей юрисдикции.

В законе «О полиции» к субъектам внешнего государственного контроля за деятельностью полиции отнесены: Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и судебные органы (ст. 49, 51).

Согласно ст. 32 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Президент Российской

Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами руководит деятельностью федеральных органов исполнительной власти, ведающих вопросами обороны, безопасности, внутренних дел, юстиции, иностранных дел, предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации последствий стихийных бедствий, утверждает по представлению Председателя Правительства Российской Федерации положения о них и назначает руководителей и заместителей руководителей этих органов [5]. Соответственно, Президент, реализуя вышеперечисленные функции по отношению к Правительству, осуществляет и контрольные функции по отношению к органам исполнительной власти, в том числе к органам внутренних дел.

Президентский контроль за законностью органов внутренних дел реализуется и через Контрольное управление Президента Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Контрольном управлении основными задачами Управления являются: контроль и проверка исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов ..., указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации; контроль за реализацией общенациональных проектов; контроль и проверка исполнения поручений Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации; контроль за реализацией ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, бюджетных посланий Президента Российской Федерации и иных программных документов Президента Российской Федерации; информирование Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации о результатах проверок и подготовка на их основе предложений по предупреждению и устранению выявленных нарушений [6].

Члены Государственной думы и Совета Федерации могут осуществлять контроль посредством участия в парламентском расследовании; участия в парламентских слушаниях; внесения депутатского запроса; обращения с вопросами к членам Правительства Российской Федерации на заседании соответствующей палаты Федерального Собрания Российской Федерации и обращения к соответствующим должностным лицам с требованием принять меры по немедленному пресечению обнаружившегося нарушения прав граждан [7].

В соответствии со ст. 19. Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» в рамках своих полномочий Правительство Российской Федерации в сфере обеспечения законности, прав и свобод граждан, борьбы с преступностью: участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства; осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями; разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов; осуществляет меры по обеспечению деятельности органов судебной власти.

Как было отмечено выше, контроль за законностью осуществляется также судами. Контрольной функцией обладает Конституционный суд и суды общей юрисдикции. Если к юридической ответственности привлекается должностное лицо, то суд может отреагировать на выявленные недостатки в работе государственного органа, которые способствовали совершению преступления, вне зависимости от его ведомственной подчиненности и вынести частное определение. В нем обращается внимание на факты нарушения законности и причины, требующие устранения.

Что касается контроля за деятельностью органов внутренних дел, то суд осуществляет контроль за предварительным следствием. Именно в компетенции судебных органов находится разрешение вопросов, связанных с ограничением отдельных конституционных прав и свобод граждан (на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых и иных сообщений).

Кроме того, в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом РФ [8] только суд решает вопрос об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста или залога; о продлении срока содержания под стражей; о производстве осмотра жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц; и о производстве обыска (пп. 1, 2, 4, 5 ч. 2 ст. 29), что в значительной степени способствует соблюдению законности в деятельности органов внутренних дел.

Компетентные лица должны контролировать места содержания задержанных и арестованных сотрудниками органов внутренних дел граждан в целях выяснения правомерности задержания и содержания под стражей подозреваемых.

Законодательно закрепленное право осуществления контроля за деятельностью органов внутренних дел со стороны органов местного самоуправления возникло с момента принятия закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] и Положения о милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации [10].

В частности в Положении говорится, что милиция общественной безопасности, кроме милиции общественной безопасности на транспорте, подчиняется также соответствующим Советам народных депутатов, правительствам республик в составе Российской Федерации, органам государственной власти и управления краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органам местного самоуправления в пределах их компетенции.

Если речь идет о подчинении, то соответственно органы местного самоуправления осуществляют и контрольную функцию по

отношению к милиции общественной безопасности.

В отношении других подразделений органов внутренних дел контрольные функции органов местного самоуправления осуществляться не могут, разве что на уровне общественного контроля.

Важное место в системе контроля за законностью деятельности органов внутренних дел и их должностных лиц могла бы занять административная юстиция, а точнее административные суды и судопроизводство, о которых в последнее время очень много говорят и пишут в научных кругах [11].

Предполагается, что административные суды должны рассматривать в особом порядке жалобы на действия (бездействия) должностных лиц органов государственной власти и управления и выносить обязывающие для этих лиц решения. Таким образом, административные суды напрямую могли бы осуществлять специализированный независимый контроль за деятельностью органов внутренних дел.

Такая специализированная судебная система способна в значительной степени ограничить неправомерные действия (бездействия) сотрудников органов внутренних дел и содействовать укреплению законности органов.

В соответствии с законом «О полиции» внутренний (ведомственный) контроль осуществляется либо специальными структурами внутри МВД (подразделениями собственной безопасности), либо руководящим персоналом, в чьи функциональные обязанности входит контроль за деятельностью подчиненных структурных подразделений.

В п. 1 ст. 49 Закона указывается, что «ведомственный контроль за деятельностью полиции осуществляется в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел».

Внутриведомственный контроль за законностью в органах внутренних дел можно подразделить на общий, зональный и особый.

Общий контроль осуществляется руководителем соответствующего органа

внутренних дел, его штабными, контрольно-ревизионными подразделениями и службами собственной безопасности.

Одним из субъектов общего внутриведомственного контроля выступает Департамент собственной безопасности МВД, в функции которого, помимо прочего, входит «выявления и устранения условий, способствующих совершению преступлений сотрудниками, федеральными государственными служащими и работниками органов внутренних дел и ФМС России» [12]. Департамент кадрового обеспечения МВД также осуществляет контрольную функцию, он призван заниматься работой по профилактике правонарушений среди сотрудников органов внутренних дел и вести учет таких правонарушений. Руководители органов всех уровней обязаны осуществлять контроль за законностью в возглавляемых ими структурных подразделениях органов внутренних дел.

По заявлению начальника Департамент собственной безопасности «каждые 9 из 10 задержанных взяточников в 2009 г. — это результат работы службы собственной безопасности» [13].

Министр внутренних дел Р. Г. Нургалиев отмечает, что подразделениями ДСБ выявляется на сегодняшний день 66 % должностных преступлений. Среди преступлений коррупционной направленности особо выделяется взяточничество: более 85 % таких преступлений стабильно выявляется подразделениями Службы. В половине субъектов Российской Федерации (а именно в 41 субъекте) все преступления данного рода в 2010 г. выявлялись исключительно Службой собственной безопасности [14].

Зональный и особый контроль осуществляется в соответствии с приказом МВД России от 17 ноября 2009 г. № 880 «Об организации зонального и особого контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» [15]. Такой контроль реализуется согласно «Инструкции по организации зонального контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации» и «Инструкции по организации особого контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации».

В соответствии с Инструкцией по организации зонального контроля «зональный контроль — вид ведомственного контроля, осуществляемый специально уполномоченными на то должностными лицами за деятельностью органа (подразделения), отнесенного в установленном порядке к их зоне ответственности».

Целью зонального контроля является обеспечение соблюдения контролируемым органом (подразделением) требований законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, исполнения управленческих решений руководства МВД России.

Согласно Инструкции по организации особого контроля «особый контроль — усиленный вариант зонального контроля, устанавливаемый за деятельностью территориального органа МВД России (его структурного подразделения) на определенный период и предусматривающий разработку и реализацию дополнительных мероприятий организационно-практического характера, направленных на улучшение организации и результатов деятельности подконтрольного органа (подразделения)».

Целью особого контроля является устранение недостатков в деятельности подконтрольного органа (подразделения), явившихся причиной установления особого контроля, приведение ее в соответствие с требованиями законодательства Российской Федерации, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, управленческими решениями руководства МВД России и складывающейся оперативной обстановкой.

Как отмечает А. В. Куракин, задачами внутриведомственного контроля являются: повышение эффективности деятельности полицейской службы по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, оценка фактического положения дел в сфере обеспечения правопорядка, оценка профессиональных качеств сотрудников, совершенствования форм и методов их работы,

проверка порядка выполнения нормативных правовых актов по различным направлениям их служебной деятельности, проверка состояния законности и дисциплины, выявление и устранение недостатков в работе и привлечение виновных к тому или иному виду юридической ответственности, выявление и устранение условий, способствующих совершению правонарушений, выявление и распространение положительного опыта служебной деятельности [16].

Таким образом, имеется достаточно стройная и эффективная система внутриведомственного контроля за законностью деятельности органов внутренних дел.

Еще одним видом контроля является общественный контроль за деятельностью органов внутренних дел.

Субъектами общественного контроля за соблюдением законности в деятельности органов внутренних дел согласно ст. 50 закона «О полиции» выступают граждане РФ, общественные объединения, общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии, и члены этих комиссий осуществляют контроль за обеспечением прав граждан в местах принудительного содержания, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, общественные советы, образуемые при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах, осуществляют контроль за деятельностью полиции в соответствии с положениями об этих советах.

Нужно сказать, что реализация данного положения закона требует дальнейшей детализации в законах или подзаконных актах (особенно это касается таких субъектов контроля, как граждане и общественные советы), несмотря на то, что есть Указ Президента РФ от № 842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим

федеральным министерствам» [17], который регламентирует порядок создания общественных советов при министерствах.

В законе «О полиции» предусматривается создание общественных советов «при федеральном органе исполнительной власти в сфере внутренних дел, при территориальных органах», что требует дальнейшего нормативно-правового уточнения.

Общественные объединения граждан действуют согласно Федеральному закону «Об общественных объединениях» [18] и имеют право, в рамках предоставляемых Законом возможностей, участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам деятельности органов внутренних дел, через своих депутатов в местных законодательных органах власти контролировать деятельность подразделений местной милиции; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, в том числе по укреплению законности в деятельности органов внутренних дел; защищать свои права и права других граждан в случае их нарушения со стороны органов внутренних дел.

К числу общественных объединений можно отнести и неправительственные правозащитные организации: Московская Хельсинкская группа, Межрегиональная правозащитная группа, Комитет Гражданское содействие, За права человека, Правозащитный комитет «Презумпция», Комитет за гражданские права, Общественная организация по защите гражданских прав «Справедливость», Международная хельсинкская федерация по правам человека, Международная Федерация прав человека, Международная амнистия, Межрегиональная Правозащитная Группа, Российский комитет адвокатов в защиту прав человека, Общественное движение «За социальную справедливость», Комитет по защите прав автомобилистов (общественная организация), Центр содействия реформе уголовного правосудия, Комитет против пыток и др.

Важным с точки зрения общественного контроля является принятый в 2008 г.

Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» [19], который устанавливает «правовые основы участия общественных объединений в общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, в том числе в создании условий для их адаптации к жизни в обществе».

В качестве субъектов общественного контроля выступают средства массовой информации, к которым относятся общественно-политические и специализированные печатные издания, электронные ресурсы сети Интернет и телевизионные программы, которые также играют большую роль в вопросе контроля за законностью деятельности органов внутренних дел.

Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации» определяет, что журналист имеет право: искать, запрашивать, получать и распространять информацию; проверять достоверность сообщаемой ему информации; излагать свои личные суждения и оценки в сообщениях и материалах, предназначенных для распространения [20].

Журналист имеет, таким образом, право, руководствуясь законами «О средствах массовой информации» и «О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации» [21], по своему личному почину или заданию редакции проводить собственные журналистские расследования по любым вопросам. Часто такими вопросами являются факты нарушения законности в органах внутренних дел. Материалы о таких нарушениях дают основание компетентным государственным органам для проведения проверок.

Таким образом, на основе вышеизложенного можно сделать ряд выводов.

Субъектами контроля за законностью деятельности органов внутренних дел выступают государственные органы, органы местного

самоуправления, граждане, общественные организации и средства массовой информации. Государственными органами и должностными лицами реализуется внешний и внутренний контроль за законностью.

В последнее время государство усиливает контрольную функцию за органами внутренних дел, причем не только со стороны соответствующих государственных органов, но и с привлечением граждан государства, общественных формирований и общественных советов, что в полной мере соответствует реалиям построения в современной России правового демократического государства.

Важной составляющей системы контроля за законностью деятельности органов внутренних дел могли бы стать административные суды.

Список библиографических ссылок

1. Полное собрание законов Российской Империи. Т. 26. № 19799. СПб., 1801. С. 593.
2. Гаршин В. А. Проблемы правового регулирования государственного контроля в России // Административно-правовое регулирование экономических отношений. М., 2001. С. 204.
3. О полиции: федер. закон // Рос. газ. 2011. 8 февр.
4. Маштакова Е. А. Теоретико-правовые вопросы государственного контроля в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 12—13.
5. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5712.
6. Об утверждении Положения о Контрольном управлении Президента Российской Федерации: указ Президента РФ // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2395.
7. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федер. закон // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3466.
8. Уголовно-процессуальный кодекс РФ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.
9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
10. О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации: указ Президента РФ // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 7. Ст. 562.
11. См., напр.: Соловьева А. К. Концепция административной юстиции: материально-правовой аспект // Правоведение. 1998. № 4; Стариков Ю. Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. М., 2001; Салищева Н. Г., Хаманева Н. Ю. Административная юстиция, административное судопроизводство // Гос-во и право. 2002. № 1; Козлов С. С. История и тенденция развития административной юстиции // История гос-ва и права. 2005. № 4; Бахрах Д. Н. Административное судопроизводство и административная юстиция // Современное право. 2005. № 5; Буторин А. Е. Административная юстиция в России: историко-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владимир, 2006.
12. URL: [mvd.ru > mvd/structure/unit/security](http://mvd.ru/mvd/structure/unit/security)
13. Милиция для милиции // Рос. газ. Федер. выпуск. 2010. 11 февр.
14. Пресс-релиз к Всероссийскому семинару-совещанию руководителей подразделений собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации. URL: www.mvd.ru (дата обращения: 1.11.2010).
15. Об организации зонального и особого контроля за деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 17 ноября 2009 г. № 880 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
16. Куракин А. В. Контроль за полицейской службой // Полицейское право: лекционный курс. М., 2004. С. 784.
17. О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам: указ Президента РФ № 842 // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3539.
18. Об общественных объединениях: федер. закон // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
19. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: федер. закон // СЗ РФ. 2008. № 24. Ст. 2789.
20. О средствах массовой информации: федер. закон // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 169.
21. О порядке освещения деятельности органов государственной власти в государственных средствах массовой информации: федер. закон // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 170.