
УКРЕПЛЕНИЕ ЗАКОННОСТИ И БОРЬБА С ПРЕСТУПНОСТЬЮ

ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКОЙ ПОЛИЦИИ¹

© 2012 г. Михаил Валерьевич Костенников²,
Алексей Валентинович Куракин³

Краткая аннотация: в статье исследуются проблемы закрепления и реализации конституционных принципов в деятельности российской полиции, механизмы реализации административных принципов в деятельности полицейских; анализируются принципы работы полиции по обеспечению и защите прав и законных интересов граждан. Показывается роль, раскрываются значение и содержание принципов организации и деятельности российской полиции, закрепленных в Федеральном законе “О полиции”.

Annotation: the article analyzes consolidation and realization issues of constitutional principles in the work of the Russian police; the article analyzes the mechanisms of realization of administrative principles in the work of police officers, the article analyzes issues in the work of police aimed at securing of protection of the citizens' rights and legitimate interests. The role and importance of the principles of organization and the work of the Russian police is shown in the article, and based on this the content of the consolidated in the Law “On Police” principles is described.

Ключевые слова: полиция, орган, полицейский, права, принцип, организация, защита, Министерство, управление, принуждение, ограничение, запрет, сотрудничество, общество.

Key words: police, body, police officer, principle, organization, protection, Ministry, management, compulsion, ban, collaboration, society.

Происходящие в стране социально-экономические и политические перемены, а также проведенная реформа МВД России обуславливают объективную необходимость обращения к, казалось бы, устоявшимся положениям юридической теории – принципам организации и деятельности полиции. По нашему мнению, именно сейчас назрела объективная необходимость переосмыслить накопившийся теоретический материал с целью его адаптации и использования в современных научных исследованиях, а также правоприменительной деятельности российской полиции.

Как показывают наблюдения и исследования в сфере внутренних дел, в последние годы в системе МВД России участились случаи нарушения сотрудниками полиции режима законности и служебной дисциплины, что вызывает обоснованную негативную реакцию в обществе, подрывает авторитет Министерства внутренних дел РФ, снижает престиж службы в органах внутренних дел.

Причин тому много. Одна из них – неэффективное управление и организация деятельности органов внутренних дел (известно, что за последние 10 лет были допущены серьезные упущения в кадровой работе, имело место недостаточное финансовое и материально-техническое обеспечение служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел). Кроме того, системным нарушениям законности способствовали устойчивые противоправные и коррупционные устремления отдельных сотрудников, в том числе занимающих высокие генеральские должности. По данным Главного управления собственной безопасности МВД России, в 2011 г. сотрудниками органов внутренних дел совершено 103 841 (+17.3%) правонарушение, из них 98 651 – дисциплинарные проступки (+17.6%), связанные с нарушением законности, и 5190 преступлений (+11.7%). Только за 9 месяцев 2011 г. сотрудниками органов внутренних дел, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками системы МВД России совершены около 85 тыс. правонарушений, что на 22.7% больше, чем за весь 2010 г. В отношении 3141 (+1.6%) сотрудника возбуждены уголовные дела, за должностные преступления к уголовной ответственности привлечены почти 2 тыс. сотрудников (– 4.6%). Наказаны в

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке компании “КонсультантПлюс”.

² Профессор Всероссийского института повышения квалификации сотрудников МВД России, доктор юридических наук (E-mail: m-2263768@yandex.ru).

³ Профессор того же института, доктор юридических наук, почетный сотрудник МВД России (E-mail: kurakinaleksey@gmail.com).

дисциплинарном порядке свыше 8 тыс. (+22%) лиц начальствующего состава. В отношении 431 (+4.4) руководителя возбуждены уголовные дела⁴.

Справедливости ради отметим, что проблемы законности и дисциплины в органах полиции актуальны и для многих зарубежных государств. Как отмечал В.М. Николайчик, «в США, пожалуй, не существует другой профессии, представители которой испытывали бы больше соблазнов так называемого “неправильного поведения”, чем профессия полицейского»⁵.

Совокупность упомянутых, а также многих других факторов и привела к формированию негативной профессиональной среды в системе МВД России, росту недоверия граждан к сотрудникам органов внутренних дел, в которых они все чаще начали видеть не защитников, а вымогателей и коррупционеров. Достаточно сказать, что согласно сведениям ВЦИОМ в 2011 г. с различными правонарушениями сталкивались 12.5% россиян, однако в органы внутренних дел обращалась лишь половина из них⁶.

Опросы показывают, что процесс реформы МВД повысил уровень позитивных ожиданий россиян от сотрудников правоохранительных органов. При этом очевидно, что перед полицией стоит задача эффективного использования “кредита доверия” населения России. В противном случае МВД столкнется с повышенным уровнем разочарования со стороны общества. Согласно данным социологического опроса число граждан, неудовлетворенных работой полиции, примерно то же, что и тех, кто доверяет ей, – 34%. При этом 56% респондентов признали, что в той или иной степени недовольны тем, как работают полицейские. 58% опрошенных граждан не верят в способность сотрудников правоохранительных органов защитить граждан и их близких от преступников⁷.

Для изменения сложившегося в последнее десятилетие положения дел требовались кардинальные меры. Президентом РФ было принято принципиальное решение о реформе МВД России, принятии Федеральных законов: “О полиции”

от 7 февраля 2011 г.⁸, “О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации” от 19 июля 2011 г.⁹, “О службе в органах внутренних дел Российской Федерации” от 30 ноября 2011 г.¹⁰, а также о проведении внеочередной переаттестации всего личного состава, которая отчасти помогла освободиться от целого ряда недобросовестных сотрудников.

Обращаясь к Федеральному закону “О полиции”, необходимо отметить, что он (без преувеличения) стал сегодня символом преобразований в системе МВД России и заложил прочные правовые основы деятельности органов полиции на многие десятилетия вперед. Сейчас еще рано давать комплексную оценку применению Закона, поскольку в настоящее время только начинается формирование механизмов реализации многих его предписаний, вносятся изменения и дополнения в целый ряд законодательных и иных нормативных правовых актов, проводятся и иные организационные и правовые мероприятия. Поэтому нами будет обращено внимание лишь на один аспект Закона “О полиции”, а именно: на принципы организации и деятельности российской полиции, которые являются основополагающими компонентами деятельности сотрудников. Принципы определяют приоритетные направления деятельности полиции, являются связующим звеном между нормативными предписаниями различной отраслевой принадлежности.

Так, в Законе “О полиции” определены следующие принципы деятельности полиции: *соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина; законность; беспристрастность; открытость и публичность; общественное доверие и поддержка граждан; взаимодействие и сотрудничество; использование достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем* (ст. 5–11).

Анализ вышеназванных принципов показывает, что они самым непосредственным образом связаны с конституционными предписаниями, а механизмы реализации некоторых из них определяются исключительно нормами административного и уголовно-процессуального права. В частности, такой принцип деятельности полиции, как соблюдение и уважение прав и свобод человека и гражданина, имеет непосредственное конституционное содержание. Так, по Конституции РФ

⁴ См.: Драгунцов Ю. Система обеспечения собственной безопасности ОВД Российской Федерации // Профессионал. 2011. № 6. С. 10.

⁵ Николайчик В.М. США: “Билль о правах” и полицейское расследование. М., 1973. С. 86.

⁶ См.: <http://wciom.ru/index.php?id=515&uid=112053> (Дата обращения: 24.01.2012).

⁷ См.: http://www.infox.ru/authority/state/2011/04/06/Tryet_rossiyan_dovye.phtml (Дата обращения: 12.02.2012).

⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595.

¹⁰ См.: Собрание законодательства РФ. 2011. № 49 (Ч. 1). Ст. 7020.

человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства (ст. 2). В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией РФ (ст. 17). Указанные конституционные предписания, как уже отмечалось ранее, являются основополагающими для деятельности органов полиции. Они закреплены в действующем административном, уголовном, уголовно-процессуальном законодательствах. Человек, его права и свободы – все это должно находиться в центре правоохранительной деятельности полиции. Как отмечал в начале XX в. Н.Н. Белявский, “сущность полицейской задачи заключается в том, что полицейские органы должны заниматься отвращением опасностей, грозящих личности, обществу и государству”¹¹.

Защита прав граждан – показатель демократической зрелости общества и уровня его развития, раскрывает степень возможного (должного) поведения личности. В свою очередь, осуществление прав граждан не должно наносить ущерба интересам общества и государства, правам других граждан. В этой связи оно обременяется соответствующими обязанностями.

В ходе правоохранительной деятельности сотрудники полиции используют различные формы и методы работы, которые реализуются на основании закона. При этом некоторые права граждан могут быть ограничены. Ограничение прав человека в ходе осуществления правоохранительной деятельности полиции имеет пределы, которые определены законом. Во всех случаях ограничение прав личности прекращается после достижения цели ограничения соответствующего права.

Рост преступности, ухудшение правопорядка в стране заставляют по-новому взглянуть на принципы организации и деятельности российской полиции. Составная часть принципа соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина – принцип гуманизма, который, несмотря на рост преступности, не теряет своей актуальности, более того, является ключевым в деятельности полиции. Так, несмотря на высокую степень общественной опасности ряда преступлений, сотрудники полиции не имеют права прибегать к пыткам, насилию, жестокому обращению, издеваться над задержанным гражданином, избивать

его, совершать в отношении его действия, которые могут унижать человеческое достоинство задержанного. Напротив, сотрудник полиции обязан пресекать умышленные действия, причиняющие задержанному гражданину боль, физические и нравственные страдания. Невыполнение этих требований влечет для сотрудника полиции меры уголовной и дисциплинарной ответственности.

Рассматривая порядок работы полицейского с гражданами, следует отметить, что для обеспечения прав личности сотрудник полиции при взаимоотношениях с гражданами, представителями юридических лиц, государственными или муниципальными служащими обязан назвать свои должность, звание, фамилию, предъявить служебное удостоверение, а также сообщить причину и цель обращения. Данное требование сформулировано в ст. 5 Федерального закона “О полиции” как обязательное, выполнение которого необходимо для защиты прав человека. Ни одно требование или просьба полицейского к гражданину не должны оставаться анонимными.

Согласно ст. 55 Конституции РФ права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Это конституционное предписание находит закрепление в Федеральном законе “О полиции”. Следует учитывать, что ограничение прав граждан законными нормативными правовыми актами, в том числе принятыми МВД России, недопустимо.

Как отмечает С.Н. Бочаров, “следует отказаться от практики регламентирования ведомственными нормативными актами оснований и порядка применения мер принуждения, когда эти вопросы законодательством не урегулированы. Они должны находиться исключительно в компетенции органов государственной власти соответствующего уровня либо с соблюдением установленного порядка делегированы им правительством. Что касается внутриорганизационных отношений, то они по праву выступают приоритетным объектом ведомственного регулирования”¹². Как указывал А.Е. Лунев, ученые-административисты должны не только вносить предложения по рассмотренным вопросам совершенствования правового регулирования и практики в области административно-правовых отношений, но и критически

¹¹ Белявский Н.Н. Полицейское право (Административное право). Пг., 1915. С. 18.

¹² Бочаров С.Н. Организация и тактика административно-правовой борьбы с групповыми нарушениями общественного порядка. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1992. С. 134.

анализировать сложившуюся практику издания ведомственных актов государственного управления, которыми на граждан возлагаются обязанности или ограничиваются их права. Все, что касается прав и обязанностей граждан, должно регулироваться только законами¹³.

В случае применения к гражданину мер, ограничивающих его права и свободы, сотрудник полиции обязан разъяснить ему основания применения соответствующих мер принуждения, а также права и обязанности, которые при этом возлагаются на гражданина. В частности, при задержании гражданину разъясняются его права на защиту, юридическую помощь адвоката и др. (ст. 5).

Нельзя не отметить, что в Законе “О полиции” недостаточно четко закреплено право задержанного гражданина на телефонный звонок своим родственникам, знакомым о факте задержания и месте нахождения. В этой связи было бы целесообразно закрепить в ст. 14 указанного Закона, а также в ст. 27.3 КоАП РФ предписание, обязывающее должностных лиц, которые осуществили задержание, предоставить задержанному право сообщить лично по телефону, телеграфу, электронной почте или с помощью других средств связи о факте и основаниях задержания, месте нахождения и др. В бланке протокола о задержании, по нашему мнению, следует предусмотреть специальную графу, где фиксировалось бы, что гражданин воспользовался предоставленным правом и сообщил о своем задержании соответствующим способом или отказался от реализации предоставленного права. В протоколе задержания гражданин должен расписаться в том, что ему было предоставлено право лично сообщить о своем задержании и месте нахождения. Следует также четко определить, через какое время задержанному гражданину будет предоставлена возможность сообщить о том, что он задержан. Такое право, с нашей точки зрения, может быть предоставлено задержанному гражданину сразу после составления протокола о задержании или одновременно с регистрацией его в книге задержанных граждан. На это производство должно быть отведено 30 мин. В настоящее время назрела объективная необходимость объединения в одну меру пресечения таких процессуальных мер, как доставление и административное задержание. Обусловлено это тем, что эти меры между собой логически взаимосвязаны и на практике оформляются, как

правило, одним процессуальным документом – протоколом об административном задержании.

К сотруднику полиции, который несет службу по охране общественного порядка, часто обращаются граждане. При таком обращении, как уже отмечалось ранее, сотрудник полиции обязан назвать свои должность, звание, фамилию, внимательно выслушать граждан и, если вопрос относится к компетенции данного сотрудника полиции или полиции в целом, принять соответствующие меры в пределах своих возможностей. Если вопрос не входит в компетенцию полиции, сотрудник должен разъяснить гражданину, куда ему следует обратиться для разрешения возникшей проблемы.

Согласно конституционным предписаниям каждый гражданин России имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени. Кроме того, каждый имеет право на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений. Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения (ст. 23 Конституции РФ). Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (ст. 24 Конституции РФ).

При осуществлении правоохранительной деятельности сотрудники полиции имеют доступ ко многим сведениям, в том числе о частной жизни гражданина. В этой связи на сотрудников полиции возлагается обязанность охранять всеми средствами, предусмотренными законом, информацию о частной жизни человека, которую они получили в ходе осуществления своей служебной деятельности, не распространять эту информацию без согласия соответствующего гражданина. Следует отметить, что охрана таких сведений не всегда бывает удовлетворительной. Представляется необходимым усилить ответственность сотрудника полиции за утечку вышеперечисленных сведений.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом (ст. 24 Конституции РФ). Указанное конституционное предписание имеет прямое и самое непосредственное отношение к деятельности органов полиции. Гражданин вправе знакомиться со всеми процессуальными документами, которые составлены сотрудником полиции с участием

¹³ См.: Лунев А.Е. О гарантиях прав личности в административных правоотношениях // Конституция СССР и правовое положение личности. М., 1979. С. 144.

соответствующего гражданина, а также с документами, которые его непосредственно касаются. Это право закреплено в уголовно-процессуальном законодательстве (ст. 46 и 47 УПК РФ), законодательстве об административных правонарушениях (ст. 25.1 КоАП РФ) и др.

Законность является основополагающим принципом, режимом и методом деятельности органов полиции. Сотрудники полиции обязаны соблюдать нормативные предписания независимо от того, где эти предписания содержатся – в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, нормативных правовых актах федеральных органов исполнительной власти. Соблюдение законодательства, общепризнанных принципов и норм международного права, уважение и выполнение судебных решений должны быть обязательными для любого сотрудника полиции.

Сотрудник полиции обязан пресекать различного рода правонарушения, вести борьбу с преступностью. Поэтому вполне логично требование Закона “О полиции” о запрете склонять, побуждать в прямой или косвенной форме кого-либо к совершению противоправных действий (ст. 6)¹⁴. Склонение сотрудником полиции гражданина к совершению противоправных действий является уголовно наказуемым деянием, а подобное поведение – основанием для применения к сотруднику полиции меры дисциплинарной ответственности в виде увольнения.

Основные направления работы полиции определены в ст. 2 вышеуказанного Закона. В ходе их реализации объективно сталкиваются различные интересы, экономическая и политическая целесообразность, не имеющие ничего общего с требованиями законности и обеспечением прав граждан. Сотрудник полиции должен быть свободен от различного рода интересов и соблазнов, которые не связаны с его служебной деятельностью. В деятельности сотрудника полиции должен отсутствовать конфликт между законностью и целесообразностью. Как отмечал А.П. Корнев, “целесообразность предполагает принятие управленческих решений с учетом конкретных условий, времени, места, своеобразия создавшегося положения”¹⁵. В.С. Афанасьев подчеркивал,

что нельзя противопоставлять целесообразность законности, принимать противоречащее закону решение, ссылаясь на целесообразность¹⁶.

М.С. Строгович, делая общий вывод о соотношении законности и целесообразности, указывал, что в каждом конкретном случае при рассмотрении хозяйственного или административного вопроса либо судебного дела закон должен неукоснительно соблюдаться, отступлений от него быть не может, но в пределах закона и на основании его должна быть принята та мера из предусмотренных законом, которая является наиболее целесообразной для данного случая с учетом всех конкретных обстоятельств¹⁷.

В настоящее время следует говорить о единстве законности и целесообразности в деятельности сотрудников полиции. Необходимо знать, что условия для решения вопроса о целесообразности должны быть предусмотрены законом. Особо отметим, что задача сотрудника полиции заключается в выборе средств воздействия, которые являются оптимальными в сложившихся условиях. Целесообразность в правоприменительной деятельности сотрудника полиции обеспечивается выполнением таких условий, как недопустимость нарушения нормативного предписания, невыполнение должностных обязанностей в пределах своей компетенции, а также выполнение необходимых процессуальных требований.

Для успешной реализации принципа законности в деятельности полиции необходимо, чтобы сотрудник полиции ни при каких условиях не выполнял незаконных требований, приказов и распоряжений вышестоящих должностных лиц, отдавая себе отчет, что в противном случае он будет нести ответственность в соответствии с законом. Сотрудник полиции может и обязан руководствоваться только законными приказами и распоряжениями. Как отмечает Н.А. Овчинников, “законность способствует укреплению правопорядка, а также создает условия для противодействия коррупции, сама законность нуждается в обеспечении целым комплексом правовых, организационных, экономических и иных средств”¹⁸. С этим тезисом можно согласиться, но в то же время под-

¹⁶ См.: Афанасьев В.С. Проблемы укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел // Обеспечение социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. М., 1977. С. 4.

¹⁷ См.: Строгович М.С. Социалистическая законность, правопорядок и применение советского права. М., 1966. С. 13.

¹⁸ Овчинников Н.А. Административно-правовое регулирование обеспечения законности в системе МВД России. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 23.

¹⁴ Необходимо отметить, что подобные ситуации складываются в ряде случаев при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел, например, оперативно-розыскной деятельности.

¹⁵ Корнев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 266.

черкнуть, что за законность необходимо бороться. Как подчеркивал Р. Иеринг, “цель права есть мир, средство для достижения этой цели – борьба. До тех пор пока право должно держаться наготове против посягательств со стороны беззакония – а это будет продолжаться, пока стоит свет, – оно не может обойтись без борьбы. Жизнь права есть борьба, борьба народов, государственной власти, сословий, индивидуумов”¹⁹.

По В.С. Соловьеву, “право есть принудительное требование реализации определенного минимального добра или порядка, не допускающих известных проявлений зла”²⁰.

Исходя из этого, принцип законности приобретает особую значимость, когда речь идет о возможности применения мер государственного принуждения для противодействия преступным и иным противоправным посягательствам в процессуальных целях, а также для защиты прав граждан. Сотрудник полиции наделен широким объемом прав по применению мер государственного принуждения в соответствии с Законом “О полиции”, УПК РФ, КоАП РФ и другими законодательными актами. При этом в Законе “О полиции” отмечено, что это допустимо только в случаях, предусмотренных федеральным законом. Так, для обеспечения законности при применении мер государственного принуждения в деятельности сотрудников полиции вполне оправданно минимизировать границы необоснованного усмотрения, а также более четко нормативно определить процедуру и тактику применения соответствующих принудительных средств. Как представляется, появилась насущная необходимость разработать и нормативно закрепить типовую модель ситуаций, при возникновении которых появляются объективные основания для применения мер административного принуждения специального характера. Это помогло бы сотрудникам полиции более адекватно ориентироваться в нестандартных ситуациях, а также при осложнении оперативной обстановки.

Деятельность полиции, осуществляемая на основании и во исполнение закона, контролируется со стороны различных органов государственной власти и институтов гражданского общества. Так, согласно Закону “О полиции” государственный контроль за деятельностью полиции осуществляет Президент РФ, палаты Федерального Собрания РФ, Правительство РФ в пределах полномочий, определенных Конституцией России. За полици-

ей также устанавливается ведомственный общественный контроль (гл. 10).

Ведомственный контроль – один из самых эффективных видов государственного контроля в системе МВД России. Этот вид контроля осуществляется с помощью различных форм и методов, направлен на обеспечение законности и служебной дисциплины и может касаться как действий сотрудников полиции, так и принятых нормативных документов, расходования бюджетных средств и др.

Несмотря на эффективность ведомственного контроля как способа обеспечения законности в органах и учреждениях системы МВД России, исследование показывает, что в отдельных органах внутренних дел сложившаяся система ведомственного контроля была недостаточно эффективно организована. Некоторые руководители не обращают должного внимания на состояние исполнительской дисциплины и должным образом не контролируют выполнение подчиненными требований нормативных правовых актов, в том числе и нормативных актов МВД России. Это позволило числу сотрудников нарушать права граждан, осуществлять вымогательство денег у предпринимателей, а также совершать иные коррупционные правонарушения. Сложившееся положение дел требует самого решительного вмешательства в организацию контроля, осуществляемого за служебной деятельностью сотрудников различных служб и подразделений органов внутренних дел, особенно территориального и линейного уровней²¹.

Согласно Конституции РФ 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 от других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности (ст. 19). На основании данного конституционного предписания и принципа беспристрастности строится деятельность полиции в Российской Федерации.

Полиция – это универсальный правоохранительный орган. Ее должностные лица используют

¹⁹ Иеринг Р. Борьба за право. М., 1991. С. 5.

²⁰ Соловьев В.С. Нравственность и право. М., 1990. С. 72.

²¹ См.: Овчинников Н.А. Административный контроль как способ обеспечения законности в служебной деятельности органов внутренних дел // Административное и муниципальное право. 2011. № 3. С. 36.

различные методы защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Как отмечает Л.М. Яблонская, «полиция занимает особое место среди органов власти и управления. Ее значение определяется главным образом важностью и непосредственным характером выполняемых функций и решаемых задач, которые зависят прежде всего от повседневной качественной работы сотрудников полиции»²².

Как указывал Н.Н. Белявский, «долгое время словом “полиция”, “полицейская деятельность” обозначали все формы, с которыми осуществляется вторжение правительства в частную или общественную жизнь. Только с XIX в. этот термин получил более определенное значение: полицией стали называть правительственную деятельность, направленную на создание общих условий безопасности, которые отдельное лицо не в состоянии обеспечить себе собственными силами»²³.

Полиция для выполнения возложенных на нее задач осуществляет оперативно-розыскную, уголовно-процессуальную, административную деятельность, посредством чего должны обеспечиваться права всех без исключения граждан Российской Федерации, независимо от каких-либо объективных обстоятельств, перечисленных выше. Кроме того, полиция обеспечивает защиту прав и законных интересов иностранных граждан и лиц без гражданства, которые легально находятся на территории Российской Федерации.

Рассматривая принципы организации и деятельности российской полиции, необходимо отметить принцип политической нейтральности в сфере внутренних дел. Этот принцип направлен на деполитизацию полицейской деятельности. Так, сотрудники должны быть свободны от различного рода идеологических убеждений, которые могут повлиять на объективность их профессиональной деятельности. Следует оговориться, что, конечно же, сотрудник полиции (так же, как и все граждане нашей страны) может участвовать в выборах политических партий в Государственную Думу, региональные парламенты, голосовать на муниципальных выборах, участвовать в референдумах, а также выборах главы государства.

Что касается участия в общественной жизни – сотрудник полиции не должен быть связан решениями общественных объединений и религиозных организаций, но это не означает, что он не может

состоять в таких объединениях и организациях. Исходя из своих интересов, он может состоять, например, в спортивных и иных общественных объединениях, которые преследуют социально полезные цели. Реализуя право на свободу совести, сотрудник полиции может исповедовать любую религию, отправлять религиозные обряды, участвовать в богослужениях и др. Но при этом в своей служебной деятельности он не должен отстаивать интересы общественных объединений и религиозных организаций, в которых он состоит или которым симпатизирует.

Российская Федерация – многонациональное и многоконфессиональное государство, где переплелись различные культуры, традиции, национальные обычаи и др. К представителям различных культур сотрудник полиции обязан относиться уважительно и толерантно. Он не должен отождествлять личность преступника с соответствующей этнической группой или народностью.

Принцип открытости и публичности в деятельности полиции базируется на том, что полиция так же, как и другие органы государственной власти, функционирует в информационном обществе. Это обязывает полицию действовать открыто в той степени, в которой допускается действующим законодательством и не нарушает прав и законных интересов физических и юридических лиц, а также органов власти и управления. В соответствии с Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г.²⁴ граждане, общественные объединения и организации имеют право в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, получать достоверную информацию о деятельности полиции и ее должностных лиц. В свою очередь, должностные лица полиции (в том числе министр внутренних дел) обязаны предоставлять соответствующую информацию гражданам и институтам гражданского общества, если это не запрещено законом. Они обязаны регулярно информировать общество через средства массовой информации о проделанной работе, раскрытии резонансных преступлений и происшествий. Министр внутренних дел в установленном порядке обязан выступать перед палатами Федерального Собрания в рамках «правительственного часа»; руководители МВД, главных управлений, управлений МВД России по субъектам РФ обязаны выступать

²² Яблонская Л.М. Деонтология полиции. Челябинск, 2008. С. 15.

²³ Белявский Н.Н. Указ. соч. С. 18.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 776.

перед соответствующими представительными органами государственной власти, местного самоуправления и гражданами по вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности. Такой подход должен повысить уровень ответственности и дисциплины в органах полиции, способствовать развитию парламентского и общественного контроля.

МВД России в установленном порядке ведет различного рода статистические учеты и наблюдения, что позволяет оценивать уровень преступности и правопорядка в стране. Эта информация сосредоточивается в специальных базах данных, а также статистических сборниках, которые публикуются и рассылаются заинтересованным субъектам в обязательном порядке и по соответствующим запросам. Отдельные данные и показатели о работе полиции публикуются в средствах массовой информации. В целях эффективного освещения деятельности органов и учреждений системы МВД России министерство проводит регулярные пресс-конференции. Для пропаганды своей деятельности, а также в целях формирования позитивного образа сотрудника полиции, обмена передовым опытом в области борьбы с преступностью МВД России учреждает ведомственные средства массовой информации. Так, в настоящее время издается газета “Щит и меч”, журналы “Профессионал”, “Полиция”, функционируют официальные сайты МВД России, министерств внутренних дел по республикам, главных управлений, управлений МВД России по иным субъектам РФ.

Не требует доказательств тезис о том, что эффективность деятельности полиции во многом зависит от доверия и поддержки граждан. Во многих индустриально развитых государствах полиция опирается на население при раскрытии и расследовании преступлений, в вопросах противодействия коррупции и терроризму; без помощи граждан с активной жизненной позицией полиция не может решить поставленных перед ней задач. В нашей стране доверие граждан к органам полиции (как и в недавнем прошлом к милиции), к сожалению, невысокое, и, как следствие, эффективность работы полиции оставляет желать лучшего. Как отмечается в научной литературе, характер взаимоотношений между сотрудниками милиции (полиции) и гражданами представляет собой один из важнейших индикаторов социально-политической ситуации в стране, так как в глазах населения милиция (полиция), с одной стороны, олицетворяет порядок, установленный законом, а с другой –

является наиболее “осязаемым” инструментом власти²⁵.

В свою очередь, О.Ю. Светлышева отмечает, что “сотрудник полиции должен строить свои взаимоотношения с гражданами на основе принципа социального партнерства, что, несомненно, должно создавать благоприятные условия для роста правовой активности граждан, их большей правовой защищенности. Для эффективности рассматриваемых взаимоотношений обе стороны (гражданин и сотрудник милиции (полиции)) должны обладать достаточным уровнем правосознания, признающего одним из основных элементов данных взаимоотношений”²⁶.

Так, сотрудник полиции, выполняя свои должностные обязанности, должен всегда действовать так, чтобы его поведение не носило двусмысленного характера, а применяемое принуждение в отношении граждан было адекватным происходящим событиям. Для этого в Законе “О полиции”, а также в КоАП целесообразно определить виды административных правонарушений, для пресечения которых сотрудники полиции имеют право лично или в составе подразделения (группы) применять физическую силу и специальные средства. В настоящее время также необходимо унифицировать основания применения физической силы и специальных средств сотрудниками полиции для пресечения как преступлений, так и административных правонарушений.

Для совершенствования реализации мер государственного принуждения сотрудниками полиции в Законе “О полиции” следует закрепить целый ряд процессуальных требований, обеспечивающих их реализацию. В частности, назрела необходимость нормативного определения перечня процессуальных документов, в которых должно быть закреплено оформление порядка применения физической силы, специальных средств, служебного огнестрельного оружия ограниченного поражения, а также огнестрельного оружия.

Только при сочетании обоснованности и понятности действий сотрудника полиции можно рассчитывать на доверие и поддержку граждан. В силу ряда субъективных и объективных причин, как уже отмечалось выше, сотрудник поли-

²⁵ См.: Кузьминский Е.Ф., Мазаев Ю.Н., Михайловская И.Б. Милиция и насилие: анализ взаимоотношений // Преступность: что мы знаем о ней. Милиция: что мы думаем о ней / Под ред. И.Б. Михайловской. Обнинск, 1994. С. 49.

²⁶ Светлышева О.Ю. Взаимные права и обязанности гражданина и сотрудника милиции (Административно-правовой аспект). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 11.

ции, выполняя свои обязанности, иногда бывает вынужден в той или иной степени нарушать права граждан и юридических лиц. Если такое происходит, необходимо устранять возникшую конфликтную ситуацию, которая всегда негативно отражается на имидже и авторитете полиции. В случае нарушения прав граждан сотрудник или должностное лицо полиции обязаны принести свои извинения гражданину как лично, так и публично по месту его жительства, работы или учебы. Аналогичными должны быть действия сотрудника полиции при нарушении прав юридических лиц. Если должностные лица полиции незаконно придали гласности сведения, которые порочат честь, достоинство и деловую репутацию гражданина, в случае признания таких сведений не соответствующими действительности они должны быть опровергнуты в максимально короткий срок. При этом сотрудник, виновный в распространении подобной информации, должен быть привлечен к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения.

Существуют различные критерии оценки деятельности органов полиции. Одними из основных являются общественное мнение граждан, степень их доверия к полиции. Никакие количественные и качественные показатели борьбы с преступностью не могут служить основным критерием оценки деятельности органов полиции. Как показывает опыт последних десятилетий, эти показатели достаточно часто фальсифицировались, исходя из конъюнктурных соображений, а также в погоне за так называемой положительной динамикой «служебных показателей».

Сегодня для повышения эффективности своей деятельности полиция обязана использовать последние достижения науки и техники. Это особенно важно при осуществлении криминалистической деятельности по выявлению и фиксации следов преступления, решению задач в сфере информатизации и др. В настоящее время функционирует государственная информационная система «Правоохранительный портал Российской Федерации», что предполагает умение сотрудни-

ков полиции пользоваться современными информационно-телекоммуникационными системами. Для фиксации преступлений и административных правонарушений, сбора доказательств по фактам правонарушений, а также с целью противодействия различного рода злоупотреблениям со стороны сотрудника полиции либо защиты его от необоснованных и необъективных жалоб полиция использует специальную технику, которая применяется также в интересах граждан и хозяйствующих субъектов. Так, на сегодняшний день порядка 6 тыс. автомобилей, принадлежащих физическим и юридическим лицам, охраняются полицией с помощью видео- и электронных систем наблюдения; под охраной полиции находятся более 1 млн. 360 тыс. квартир, а также 194.1 тыс. других мест хранения личного имущества граждан. Надежность охраны имущества со стороны МВД России специалисты оценивают в 99.9%²⁷.

Безусловно, важно, чтобы сотрудники полиции имели возможность использовать Интернет, автоматизированные информационные системы, банки данных, если это необходимо для выполнения возложенных на них обязанностей. При этом сотрудник полиции обязан соблюдать порядок работы со служебной информацией, а также режим секретности.

В заключение рассмотрения принципов организации и деятельности российской полиции следует отметить, что обозначенные нами положения не исчерпывают всего комплекса проблем и путей их решения в сфере внутренних дел. Без сомнения, в процессе реализации Закона «О полиции» появятся новые проблемы, которые потребуют отдельного рассмотрения.

Понятно, что сформированная на базе милиции современная полиция очень много негативного, что было в деятельности милиции в последнее десятилетие, получила в наследство. Однако хочется надеяться, что полиция в Российской Федерации все-таки будет такой, какой должна быть современная правоохранительная служба.

²⁷ См.: Росс. газ. 2011. 6 сент.