

Теоретические материалы по теме № 27
по учебной дисциплине «Деятельность по охране общественного порядка
и обеспечению безопасности»

Тема 27. Законность и служебная дисциплина в деятельности милиции
общественной безопасности

Вопросы:

1. Содержание законности и дисциплины в деятельности подразделений милиции общественной безопасности.
2. Способы обеспечения законности в деятельности подразделений милиции общественной безопасности.
3. Организация внутриведомственного контроля.

1. Содержание законности и дисциплины в деятельности подразделений милиции общественной безопасности.

Одним из основополагающих принципов деятельности ОВД в статье 4 Закона об ОВД провозглашен конституционный принцип законности.

Речь идет не только о верховенстве закона, неукоснительном исполнении законов и соответствующих им иных правовых актов всеми органами власти и должностными лицами, но и связанности государства правом, совершенствовании законов, указов, постановлений и других актов государственных органов с учетом требований справедливости, общепризнанных принципов и норм международного права.

Содержание и значение законности в административной деятельности ОВД определяется характером и назначением этой деятельности. Происходящие в настоящее время преобразования в обществе, требуют улучшения работы ОВД, повышения культуры, профессиональной грамотности сотрудников, строжайшего соблюдения ими законности, укрепления связи с трудовыми коллективами и населением. Так, значение законности по учебной дисциплине «Административная деятельность ОВД» рассматривается в двух аспектах. С одной стороны, осуществляя административную деятельность по охране общественного порядка, ОВД обеспечивают законность в государстве, с другой, административная деятельность самих ОВД должна основываться на строжайшем соблюдении законов.

Законность, являясь принципом деятельности ОВД, требует от каждого сотрудника правильного и точного исполнения законов и ведомственных нормативных правовых актов, усвоения и использования в своей служебной деятельности правовых знаний, правомерного поведения при исполнении должностных обязанностей и вне службы, предупреждения и пресечения противоправных действий со стороны граждан.

Обеспечение законности в административной деятельности ОВД осуществляется по трем направлениям:

путем формирования режима законности в стране, создания условий для законной деятельности ОВД путем издания нормативных правовых актов; через организацию работы служб и подразделений ОВД, осуществляющих административную деятельность; в процессе реализации задач ОВД.

Важное значение для уяснения сущности законности в административной деятельности ОВД имеет вопрос о принципах и требованиях законности.

Принципы законности – это основные идеи, положения, выражающие содержание законности, а требования – то, чего требует законность, то есть правовые предписания, соблюдение и исполнение которых в процессе административной деятельности делает поведение (действие) сотрудника ОВД законным.

Можно выделить следующие принципы законности административной деятельности ОВД:

общеобязательности нормативных правовых актов;

единства законности;

недопустимости противопоставления законности и целесообразности; гласности.

Общеобязательность нормативных правовых актов проявляется для всех без исключения граждан, должностных лиц. В этом требовании законности проявляется и верховенство закона.

Единство законности обеспечивается единообразным пониманием и применением закона на всей территории Республики Беларусь. В советские времена на юридических факультетах университетов и в юридических вузах студентов заставляли заучивать знаменитое письмо Владимира Ильича Ленина «О двойном подчинении и социалистической законности». Придя в 1922 году к выводу о необходимости воссоздания прокуратуры как органа надзора за законностью, Ленин писал, что законы должны быть едиными и не могут быть калужскими, рязанскими и т.п. Соответственно и законность должна быть единой. Актуальность данного тезиса продолжает иметь место и в настоящее время. Вместе с тем, анализ правоохранительной деятельности ОВД показывает, что в полном объеме принцип законности в части единообразного толкования и применения норм права не находит своего воплощения. Нередко имеет место раздвоение правоприменительной деятельности на ее законодательную модель и практику ее реализации, что в корне противоречит конституционным требованиям.

Недопустимость противопоставления законности и целесообразности. Проявляется в том, что вся деятельность ОВД должна отвечать требованиям закона и при этом совершенно недопустимы любые действия вопреки закону под предлогом целесообразности. Целесообразность закона – форма доверия к законодателю.

Целесообразность тесно связана с административным усмотрением, под которым подразумевается определенная рамками законодательства известная степень свободы органа (должностного лица) в правовом разрешении

индивидуального конкретного управленческого дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу.

Административное усмотрение может выражаться в предоставлении сотруднику ОВД возможности по его усмотрению оценивать юридический факт. Например, факт малозначительности административного правонарушения.

Разновидностью административного усмотрения можно считать также предоставление должностному лицу ОВД по его усмотрению издавать акт (принимать решение) на основе выбора одного из нескольких равнозначных, с точки зрения законности, вариантов решения дела, предусмотренной нормой права.

Следующая разновидность административного усмотрения в принятии сотрудником ОВД решения на основе «гибких» правовых норм, содержащих «растяжимые» формулировки: «принимает неотложные меры», «вправе использовать любые сподручные средства» и т.д. При этом не значит, что он абсолютно свободен в своих действиях. Административное усмотрение всегда носит правовой характер.

Под гласностью законности понимается его открытость. В административной деятельности гласность проявляется в возможности граждан ознакомиться с нормативными правовыми актами, регулирующими рассматриваемую деятельность, в преимущественно открытых формах и методах ее осуществления, установлении партнерских отношений с населением, подотчетностью, информированием о результатах служебной деятельности.

Законность административной деятельности ОВД обеспечивается следующими гарантиями:

правовыми – система нормативных правовых актов, регламентирующих административную деятельность ОВД;

экономическими – определяют концепцию хозяйственного механизма страны и тем самым направление контактов со структурами и субъектами хозяйственного механизма. Кроме того, экономические гарантии определяют объем и возможности материально-технического покрытия затрат на осуществление административной деятельности ОВД;

социально-политическими – решая прежде всего вопрос о власти, верховенстве закона и месте ОВД в системе политической власти, они конституируют административную деятельность как деятельность государственную, а ее сотрудников – в качестве представителей власти, наделенных соответствующими полномочиями. В рамках этой группы гарантий создаются условия авторитета законности сотрудников, осуществляющих административную деятельность;

нравственными – направлены на формирование у сотрудников убеждения в незыблемости и справедливости законности;

социально-психологическими – направлены на формирование принципиальных установок об объективной необходимости и неизбежности

соблюдения законности в процессе осуществления административной деятельности.

Законность обеспечивается в следующих основных формах:

осуществление ОВД общего административного контроля в пределах компетенции за исполнением гражданами и должностными лицами актов органов государственной власти по вопросам охраны общественного порядка, обеспечения безопасности, борьбы с преступностью;

точное и неуклонное соблюдение и исполнение сотрудниками ОВД правовых актов, регламентирующих административную деятельность;

строгое соблюдение служебной дисциплины.

Состояние законности в деятельности ОВД оценивается по количеству и видам ее нарушений, степени их тяжести, численности лиц, совершивших нарушения.

При этом под нарушением законности понимается виновное невыполнение или ненадлежащее выполнение работником в правотворческой и правоприменительной деятельности правовых принципов, норм Конституции и других законов, которое причинило или могло причинить вред (материальный, моральный, физический) общественному и государственному строю, правам, свободам и законным интересам личности, существующим формам собственности, а равно иное, посягающее на правопорядок противоправное деяние.

Более конкретно нарушение законности выражается в нарушении сотрудниками при осуществлении служебной деятельности норм уголовно-процессуального, уголовно-исполнительного, административно-деликтного и процессуально-исполнительного законодательства и иных актов законодательства, регламентирующих деятельность ОВД.

Необходимо различать нарушение законности, совершенное на службе и в связи со служебной деятельностью, с одной стороны, и все иные нарушения законности, совершенные в быту, в семье и т.д. – с другой стороны. Именно первая группа может быть названа нарушениями законности в деятельности ОВД.

В ОВД функционирует система единого учета правонарушений и чрезвычайных происшествий с участием сотрудников ОВД и военнослужащих внутренних войск МВД, которая основана на сведениях, включаемых в статистическую карточку формы № 9.

Объектами единого учета являются:

факты нарушения сотрудниками служебной дисциплины и законности;

факты совершения сотрудниками преступлений;

факты чрезвычайных происшествий с участием сотрудников;

сотрудники, совершившие нарушения служебной дисциплины, законности, административные правонарушения, преступления или ставшие участниками чрезвычайных происшествий.

2. Способы обеспечения законности в деятельности подразделений милиции общественной безопасности.

Способами обеспечения законности являются:

контроль;

прокурорский надзор;

обжалование решений и действий сотрудников ОВД;

юридическая ответственность сотрудников ОВД.

Рассмотрим подробнее эти способы.

В зависимости от органов (должностных лиц), осуществляющих контроль за деятельностью ОВД, различают:

государственный контроль, который можно в свою очередь подразделить на контроль, проводимый: органами законодательной и исполнительной власти; судебными органами; внутриведомственный контроль, осуществляемый руководителями ОВД, штабными и другими аппаратами;

общественный контроль.

В соответствии со статьей 45 Закона об ОВД контроль за деятельностью ОВД осуществляют государственные органы, уполномоченные Президентом Республики Беларусь.

Государственные органы, осуществляя контроль за деятельностью ОВД, не вмешиваются в оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность, а также в ведение административного процесса.

Организационными формами контроля со стороны представительных и исполнительных органов власти города (района) за работой ОВД могут быть:

обсуждение отчетов и предложений руководителей ОВД, участковых инспекторов милиции, инспекций по делам несовершеннолетних, других служб и подразделений о состоянии общественного порядка на заседаниях органов местного управления и самоуправления;

личные доклады начальников ОВД руководителю местного исполнительного и распорядительного органа по вопросам деятельности ОВД;

оценка и анализ ежесуточных сводок, поступающих в местные исполнительные и распорядительные органы из ОВД;

рассмотрение местными исполнительными и распорядительными органами жалоб и заявлений граждан на действия сотрудников ОВД и принятие по ним необходимых мер и др.

Контроль судебных органов за административной деятельностью ОВД заключается в рассмотрении судьями большого количества дел об административных правонарушениях: об умышленном причинении телесного повреждения и иных насильственных действиях либо нарушении защитного предписания; мелком хулиганстве; неповиновении законному распоряжению или требованию должностного лица при исполнении им служебных обязанностей; о нарушении требований превентивного надзора лицами, в отношении которых установлен такой надзор и других. Суды рассматривают также жалобы граждан на действия сотрудников ОВД.

Суд, должностное лицо, уполномоченные рассматривать жалобу (протест), при рассмотрении жалобы (протеста) на постановление по делу об административном правонарушении руководствуясь ст. 13.10 ПИК_оАП принимают одно из следующих решений:

оставляют постановление без изменения, а жалобу (протест) – без удовлетворения;

отменяют постановление и прекращают дело об административном правонарушении;

отменяют постановление и направляют дело на новое рассмотрение;

изменяют постановление в части;

изменяют меру и (или) вид взыскания в пределах, предусмотренных Особенной частью КоАП, таким образом, чтобы взыскание не было усилено.

Таким образом, рассматривая дела или материалы, жалобы и заявления граждан, протесты прокурора, суд проверяет правомерность принимаемых руководителями и другими сотрудниками ОВД решений, исправляет ошибки и упущения и тем самым активно способствует укреплению законности в деятельности ОВД.

В соответствии со ст. 27 Закона Республики Беларусь от 8 мая 2007 г. № 220-З «О прокуратуре Республики Беларусь» надзор за законностью деятельности ОВД осуществляет Генеральный прокурор Республики Беларусь и подчиненные ему прокуроры.

Осуществляя надзор за законностью деятельности ОВД прокурор вправе:

беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения входить в помещения и на другие объекты ОВД;

требовать от руководителей и иных должностных лиц предоставления принятых этими лицами (органами) постановлений, приказов, решений, распоряжений, статистических и иных сведений и других необходимых материалов, выделения специалистов для дачи в установленном порядке заключений, проведения проверок, ревизий и экспертиз. Должностные лица обязаны исполнить требование прокурора в порядке и сроки, установленные законодательными актами, и о результатах сообщить прокурору;

вызывать должностных лиц ОВД и требовать объяснений об обстоятельствах, связанных с нарушением законодательства;

проверять законность административного задержания граждан и применения к ним административных взысканий;

осуществлять иные полномочия в соответствии с законодательными актами.

3. Организация внутриведомственного контроля.

В числе средств укрепления служебной дисциплины в ОВД выделяется институт наставничества. Соответствующая деятельность реализуется в соответствии с требованиями приказа МВД от 30 ноября 2018 г. № 333 «Об организации идеологической работы в ОВД».

Наставничество является основной формой профессионального становления и воспитания сотрудников ОВД.

Задачами наставничества являются:

оказание практической помощи сотрудникам ОВД в овладении профессиональными навыками в ходе освоения ими должностных обязанностей и становления в занимаемых должностях;

адаптация сотрудников к службе в ОВД и их закрепление в соответствующих подразделениях;

воспитание дисциплинированности и неукоснительного соблюдения сотрудниками ОВД законодательства Республики Беларусь;

усвоение сотрудниками ОВД лучших традиций ОВД, служебного коллектива;

воспитание у сотрудников ОВД уважения прав, свобод, чести и достоинства граждан, добросовестности, честности, законопослушания, бдительности, мужества, гражданской и правовой активности, сознательного и творческого отношения к выполнению должностных обязанностей.

Наставничество устанавливается над:

сотрудниками ОВД, впервые принятыми на службу в ОВД, а также над сотрудниками ОВД, назначенными на должность после получения высшего образования в очной форме обучения либо прохождения первоначальной подготовки в учреждениях образования МВД, – на срок не менее шести месяцев;

сотрудниками ОВД после назначения их на должности, требующие дополнительных знаний, умений и навыков, – на срок до трех месяцев.

В случае необходимости по письменному приказу начальника срок наставничества может продлеваться (но не более чем на три месяца) с закреплением прежнего или другого наставника.

Внутриведомственный контроль осуществляется в следующих наиболее распространенных формах:

непосредственные проверки;

изучение информационных материалов, характеризующих состояние законности;

заслушивание руководителей служб и подразделений ОВД о соблюдении законности.

Инструкцией об организации работы по проведению проверок выполнения ОВД, организациями и подразделениями, входящими в их систему (структуру), функций и задач, возложенных на указанные органы, организации и подразделения законодательством Республики Беларусь, утвержденной приказом МВД от 7 марта 2018 г. № 66, определено, что соответствующие проверки могут быть инспекторскими, контрольными и целевыми.

Инспекторская проверка – комплекс мероприятий, направленных на изучение (проверку) и оценку всех направлений деятельности ОВД с учетом критериев оценки оперативно-служебной деятельности, состояния служебной дисциплины и законности среди личного состава.

Целевая проверка – мероприятия, направленные на изучение (проверку) одного или нескольких направлений деятельности ОВД с учетом критериев оценки оперативно-служебной деятельности.

Контрольная проверка – комплекс мероприятий, направленных на изучение (проверку) и оценку эффективности принятых ОВД мер по устранению недостатков, выявленных в ходе инспекторской или целевой проверки.

К основным методам контроля относятся:

наблюдение (сбор первичной информации без прямого вмешательства и взаимодействия с подчиненным);

непосредственная проверка работы исполнителей (личный контроль);

заслушивание отчетов;

гласный контроль;

негласный контроль;

проведение совещаний;

изучение различных материалов, характеризующих деятельность исполнителя (изучение результатов контроля ответственного дежурного, начальников структурных подразделений и т. д.).

Исходя из практического опыта работы наиболее действенным является личный контроль руководителя. Хотя он занимает большее количество времени, но вполне оправдывает себя, так как информация, полученная при непосредственном общении с подчиненными и ознакомлении с результатами их деятельности, не требуют дальнейшей перепроверки. При личном контроле можно сразу организовать устранение выявленных недостатков.

Важным способом непосредственного контроля является беседа руководителя с подчиненным. Накопленный опыт свидетельствует о том, что стремление к подобному разговору ощутимо возрастает, если он ведется неформально, но конструктивно, в духе взаимного уважения.

Эффективными способами личного контроля также являются: проведение учений, тревог, выезды руководителя в подчиненные подразделения, на места происшествий, опросы, беседы, проверки знаний личным составом приказов, указаний, распоряжений и других нормативных правовых актов, регламентирующих служебную деятельность.

Содержание контрольной деятельности руководителя зависит от особенностей предмета контроля. Например, при проверке законности и обоснованности доставления и содержания лиц в комнатах для задержанных ОДС необходимо обратить внимание на:

наличие записи в книге учета лиц, доставленных в ОДС;

наличие и правильность оформления необходимых процессуальных документов, предусмотренных УПК или ПИКОАП, в том числе заявления гражданина (протокола опроса) или рапорта сотрудника о непосредственном обнаружении признаков преступления либо административного правонарушения, протоколов личного обыска, задержания;

соблюдение установленного порядка изъятия у задержанных лиц предметов, веществ, запрещенных к хранению и использованию;

качество проведенных мероприятий по установлению личности доставленного, наличие сведений о нем из автоматизированных баз (банков) данных информационного центра МВД;

обеспечение дактилоскопирования задержанного в порядке, определенном законодательством;

соблюдение установленного порядка опроса о состоянии здоровья задержанного, наличие отметки в журнале учета вызова медицинских работников лицам, доставленным в ОДС, в случае вызова скорой медицинской помощи, а также причины такого вызова и принятые медицинскими работниками меры;

соблюдение установленного порядка раздельного размещения отдельных категорий задержанных.

В целях контроля полноты регистрации поступивших в ОВД заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и информации о происшествиях, а также соблюдения сроков их разрешения руководитель:

выясняет у оперативного дежурного ОДС информацию о поступивших в течение дежурных суток заявлениях и сообщениях о преступлениях, административных правонарушениях и информациях о происшествиях и принятых по ним мерах, а также о заявлениях и сообщениях, не рассмотренных в установленный срок и срок рассмотрения которых истекает в текущие сутки (в т. ч. срок по которым продлен);

уточняет у ответственного дежурного сведения о выявленных в течение дежурных суток фактах нарушений регистрационно-учетной дисциплины;

изучает порядок ведения единой книги, тетради для записей оперативного дежурного, а также заполнения корешков талонов о регистрации принятых заявлений о преступлениях;

выборочно прослушивает записи входящих речевых сообщений, проверяя полноту регистрации информации в единой книге.

При рассмотрении жалоб на действия и решения подчиненных сотрудников, ведущих административный процесс, руководитель в первую очередь учитывает, что запрещается передавать жалобу для рассмотрения должностному лицу, действия которого обжалуются.

При рассмотрении таких жалоб прежде всего оценивается соблюдение установленных сроков их подачи.

Жалоба на действия и решения подчиненного должностного лица рассматривается в пятидневный срок со дня ее поступления с участием лиц, чьи права и законные интересы затронуты производимыми процессуальными действиями, если они заявили ходатайство об этом. Неявка указанных лиц не препятствует рассмотрению жалобы.

Руководитель, рассматривающий жалобу, обязан в пределах своих полномочий немедленно принять меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов участников административного процесса, а также иных лиц, права и законные интересы которых затрагивались производимыми процессуальными действиями и решениями.

При рассмотрении жалобы на действия и решения подчиненного должностного лица принимается одно из следующих решений:

об оставлении жалобы без удовлетворения;

об удовлетворении жалобы полностью или частично;

об отмене постановления о прекращении дела об административном правонарушении, вынесенном по окончании подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению, и направлении материалов на новую подготовку дела к рассмотрению.

Решение по жалобе оформляется постановлением, копия которого в течение трех суток направляется лицу, подавшему жалобу.

Решение по жалобе, за исключением решения по жалобе на постановление о прекращении дела об административном правонарушении, вынесенном по окончании подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Целями организации и осуществления контроля (гласного, негласного) за несением службы УИМ, сотрудниками ИДН, ОДС, УИИ, специальных учреждений ОВД, конвойного подразделения, нарядами, осуществляющими охрану общественного порядка в единой дислокации является укрепление служебной дисциплины и обеспечение эффективной работы личного состава, выявление и пресечение нарушений служебной дисциплины со стороны сотрудников ОВД, обучение личного состава непосредственно в местах несения службы, а также выявление недостатков в организации и несении службы, своевременное их устранение.

Например, общий порядок проведения гласного и негласного контроля несения службы, его формы и методы определены Инструкцией о порядке организации деятельности ОВД Республики Беларусь по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, утвержденной приказом МВД от 24 июля 2013 г. № 333, в соответствии с которой проверки несения службы нарядами, осуществляющими охрану общественного порядка в единой дислокации, могут осуществляться в плановом режиме в соответствии с утвержденными начальником ОВД графиками и внепланово при осложнении оперативной обстановки, либо поступлении информации в отношении конкретных сотрудников ОВД. Проведение таких проверок, как правило, должно поручаться только должностным лицам, хорошо знающим организацию работы по охране общественного порядка.

При организации и осуществлении контроля несения службы сотрудников ОВД необходимо учитывать, что проверки несения службы подчиненным личным составом должны осуществлять руководители всех уровней.