

О

ПРОБЛЕМЫ
ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

Омск 1990

Проблемы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел: Межвуз. сб. научн. тр. - Омск: Высшая школа милиции МВД СССР, 1990. - 220 с.

Редакционная коллегия :

О.И.Бекетов, В.В.Векленко, В.В.Кальницкий, В.С.Карпунов,
М.П.Клейменов (зам. отв. редактора), А.И.Марцев (отв. редактор),
В.А.Сысоев.



Омская высшая школа милиции МВД СССР, 1990.

СО Д Е Р Ж А Н И Е

Предисловие	3
Фролов В.Ю. Перспективы развития оперативно-розыскной деятельности	6
Чернявский В.С. Взаимосвязь науки управления и управленческой практики	21
Набока С.В. Организационные вопросы информационного обеспечения деятельности органов внутренних дел	31
Дергачев В.Ф. О ходе перестройки оперативно-служебной деятельности органов и подразделений внутренних дел области	34
Кучумов А.Г. Решительное усиление борьбы с преступностью - первоочередная задача правоохранительных органов	41
Жданов Н.М., Соловей Ю.П. Проблемы деятельности милиции в современных условиях	46
Флимонов Н.В. Проблемы отбора и профессиональной подготовки кадров оперативного состава аппаратов уголовного розыска	56
Купленский А.А. Факторы, влияющие на соблюдение социалистической законности в деятельности аппаратов уголовного розыска	60
Гранкин К.Б. Обеспечение законности и обоснованности приостановления предварительного расследования	66
Черников В.В. Некоторые возможные направления повышения эффективности борьбы с правонарушениями	74
Иващенко А.В. Тенденции рецидивной преступности и их учет в правоприменительной деятельности органов внутренних дел	83
Николюк В.В. О принципах обновления уголовно-процессуального законодательства	89
Марфицын П.Г. К вопросу об участниках уголовного процесса	96
Булатов Б.Б. Решения и действия в правоприменительной деятельности органов расследования в уголовном судопроизводстве	102

К о с е н к о А.С. Правовые вопросы фиксации хода и результатов розыскных действий	109
М а к с и м о в С.В., М о р о з о в В.И. Общепредупредительное воздействие на насильственную преступность ..	117
Г о р ш к о в А.А. Правовые и социальные аспекты борьбы с наркоманией	126
Г о р д и е н к о В.В. Коллизии, возникающие при осуществлении правоприменительной деятельности в борьбе с наркоманией	133
Б о р о в и к о в В.Б. О квалификации вовлечения несовершеннолетних в пьянство	140
Б а а л ь Е.Г. Самодеятельные объединения: социальные инициативы и возможный криминально-политический экстремизм	153
Р е в и н В.П. Особенности профилактики противоправной деятельности неформальных молодежных объединений	162
К у з н е ц о в А.А. Вопросы задержания по делам о групповом хулиганстве	169
К л е й м е н о в М.П. Процедура уголовно-правового прогнозирования	175
Г е л ь м а н о в А.Г. Криминалистический аспект посткриминального поведения: общий взгляд на проблему	182
П о з д н я к о в С.И. Развитие организационных основ борьбы с рецидивной преступностью (1921-1925 гг.)	193
Р ы ж а к о в А.П. Совершенствование правовых основ компетенции органов государственного пожарного надзора как органов дознания	200
С ы с о е в В.А. Вопросы применения норм, регулирующих возмещение ущерба реабилитированному гражданину	203
Л и с и ц ы н В.В. О необходимости совершенствования компетенции районных в городе Советов народных депутатов по руководству подчиненными органами внутренних дел	208
Сведения об авторах	215

Н.М.Жданов, Ю.П.Соловей

ПРОБЛЕМЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИЛИЦИИ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Процесс демократизации общественной жизни и утверждения гласности предельно обострил старые и поставил новые проблемы организации и деятельности милиции. Эффективно работать прежними методами и средствами становится невозможно, а необходимых организационно-правовых условий их замены пока не создано, впрочем, не определены еще и сами эти новые средства и методы. "Сейчас вся милиция застыла в каком-то ожидании, находясь как будто на распутье, пораженная смертельным недугом"¹. Подобная ситуация, и об этом надо сказать со всей прямотой, должна быть охарактеризована не иначе, как кризисная.

Отсутствие конкретной научно обоснованной программы, определяющей стратегию и тактику деятельности милиции в современных условиях, медлительность либо пассивность в решении возникающих проблем заставляют заявлять об этих проблемах даже таким отчаянным способом, как несанкционированный митинг работников ленинградской милиции². Спределенный оптимизм в то же время вызывает все чаще появляющиеся в печати публикации, вселяющие надежду на то, что общество начинает обращаться лицом к милицейским проблемам.

Попытаемся определить некоторые проблемы и предложить возможные пути их решения.

Уровень правового регулирования деятельности милиции. Примечательно то, что орган, стоящий на страже закона, не имеет закона, четко определяющего его статус. Нормативные акты, являющиеся сегодня основополагающими, приняты более пятнадцати лет назад (Указ Президиума Верховного Совета СССР "Об основных обязан-

¹ Закон обязан защищать // Правда.-1989.-19 янв.

² См.: Краун Ж., Каллун И. Чрезвычайное происшествие на Дворцовой площади // Лит.газ.-1989.-10 мая.

ностях и правах советской милиции по охране общественно-го порядка и борьбе с преступностью" - в 1973 г., Положение об МВД СССР - в 1972 г., Положение о советской милиции - в 1973 г., и т.д.). В значительной мере определяя правоприменительную деятельность милиции, нормативные предписания, содержащиеся в этих актах, не руководствоваться которыми нельзя, служат порой сдерживающим фактором в условиях современной общественной жизни. Продолжается разговор о необходимости принятия Закона о советской милиции, однако даже проекта этого документа большинство сотрудников (не говоря уже о гражданах) до сих пор не видели. Многие правомочия работников милиции, затрагивающие права и свободы граждан, предусмотрены сегодня лишь в порядке ведомственного нормативного регулирования.

Отсюда с необходимостью следует, что нужно скорейшее принятие Закона с обязательным всенародным обсуждением проекта. Все действия и решения работников милиции во взаимоотношениях с гражданами Законом о советской милиции должны быть исчерпывающим образом урегулированы на законодательном уровне (пусть за счет такой детализации увеличится объем Закона, зато реально уменьшится возможность его произвольного толкования).

Правовое закрепление функций милиции. В законодательстве не обозначены четко роль и место милиции в государстве и обществе. И это не случайно. Неопределенность компетенции милиции - прямое порождение административно-командной системы. При таком положении милиция может быть использована для устранения опасности (реальной или кажущейся) и разрешения конфликтных ситуаций, которые подрывают стабильность этой системы. В практике партийно-государственного руководства милицией просматривается стремление возложить на милицию роль "опоры перестройки", проводника идей партии. Многие руководители партийных и советских органов считают возможным давать указания милиции о том, что и как ей надлежит делать, не очень считаясь с юридической обоснованностью указаний.

До настоящего времени отсутствуют научные исследования, в которых рассматривался бы вопрос о том, что такое милиция и что составляет (или должно составлять) предмет ее деятельности. Отсутствие научно обоснованных целей и задач милицмейской работы приводит к произвольному определению ее обязанностей.

Во многом этому способствует культивировавшаяся в общественном сознании в течение многих лет идея "патерналистского го-

сударства", существо которой сводится к тому, что государство в лице своих органов берет на себя заботу о всех нуждах граждан. Отсюда милиция воспринимается как некий универсальный государственный орган, способный разрешить любую конфликтную жизненную ситуацию. Поэтому так часто слышится риторический вопрос: "Куда же смотрит милиция?". Милиция здесь ставится в положение заранее виновной в бездействии или недостаточной активности по отношению к чему бы то ни было. Оправдываться бессмысленно, поскольку, согласно укоренившемуся мнению, она должна надзирать за всем.

Зачастую на уровне такого обыденного восприятия социальной роли милиции ряд вопросов решается и местными органами власти и управления. На милицию возлагаются обязанности по надзору за соблюдением правил благоустройства и обеспечения чистоты в населенных пунктах, ветеринарно-карантинных правил, правил пользования жилыми помещениями и др. В ряде мест на милицию возлагаются даже обязанности по контролю за вывешиванием в дни всенародных праздников государственных флагов на личных домовладениях. Иными словами, отчетливо выражена тенденция решать возникшие вопросы не кропотливой политической, хозяйственной, организаторской и воспитательной работой с населением, а более легким способом - милицейским нажимом. Не случайно в этой ситуации у отдельных работников милиции создается впечатление, что "милиция сегодня все чаще становится как бы защитным буфером, которым местные власти отгораживаются от народа"³.

Да и на более высоком уровне милиции поручается многое из того, что "другие ведомства не хотят выполнять, боясь потерять авторитет и значимость... Здесь и медвытрезвитель, и психобольница закрытого типа, и инспекции по делам несовершеннолетних, и санитария, и обеспечение охраны имущества хозрасчетных предприятий, вплоть до распродажи всевозможного дефицита, водки, книг, охраны партактивов и выпускных вечеров в средних школах".

Возложение на милицию несвойственных ей направлений деятельности влечет за собой распыление сил и средств, отвлечение личного состава от выполнения основных задач, а в конечном

³ Г у б е н к о В. Честь мундира//Комс.правда.-1989.-4 февр.

⁴ Д е д с е е в Ю. Кто подрывает авторитет милиции//Известия.-1989.-10 марта.

счете - утрату авторитета и престижа милицейской профессии.

Таким образом, вопрос о функциях при разработке Закона о милиции должен ставиться с точки зрения не только того, чем должна, но и чем не должна заниматься милиция. На наш взгляд, предмет деятельности милиции должен находиться в пределах только той сферы общественных отношений, которая непосредственно связана с предотвращением и пресечением правонарушений, раскрытием преступлений и розыском соответствующих категорий лиц и преступно нажитого имущества.

Правовая защищенность работников милиций во многом обуславливается четкостью правового регулирования деятельности милиции. Слабая правовая защищенность работников милиции хорошо иллюстрируется возможностью предвзятого подхода контролирующих органов в лице местных Советов, партийных комитетов, прокуратуры к оценке деятельности милиции и соответствующими выводами как в отношении отдельных работников милиции, так и целых милицейских коллективов. Настала пора поставить милицию в ряд других правоохранительных органов (суд, прокуратура), взаимоотношения которых с другими государственными и общественными органами точно определены законом. Это послужит барьером на пути произвольного некомпетентного вмешательства в деятельность милиции.

В условиях углубления процессов демократизации и гласности становится все более очевидным, что милиция не располагает достаточными полномочиями и гарантиями своих прав. Не секрет, что раньше можно было работать без достаточной нормативной базы, используя правовую неосведомленность и пассивность населения. Сегодня подобное не удастся, граждане (и это следует приветствовать) учатся защищать свою личную жизнь и неприкосновенность. Объем прав человека, как оказалось, гораздо шире, чем считалось вчера. Поэтому боязнь выглядеть нарушителем демократических прав и свобод, порожденная отсутствием соответствующей правовой основы, приводит к неоправданной робости милиции при решении простейших вопросов. Очень важно понять: сила и решительность действий милиции в правовом государстве нужны, но лишь на четкой законодательной основе. От отсутствия ее страдают не только и не столько милиция, сколько граждане, которые рассчитывают на активные действия милиции по защите их прав и интересов.

В настоящее время эта активность искусственно подавляется давно сложившимся отношением прокурорских и судебных работников

к применению норм законодательства при юридической оценке ситуаций, в которых работникам милиции приходилось иметь дело с противодействием граждан и применять меры физического воздействия. Под различными (зачастую надуманными) предложениями подобные действия работников милиции в большинстве случаев признаются незаконными, вследствие чего весьма жесткое законодательство об ответственности граждан за противодействие деятельности сотрудников милиции вопреки его содержанию и смыслу фактически не применяется.

Законом установлена строгая ответственность за оскорбление и сопротивление работнику милиции при исполнении им служебных обязанностей по охране общественного порядка⁵. Между тем дела о подобного рода преступлениях крайне редки в судебной практике, и не потому, что эти явления исчезли из современной жизни (в их существовании может легко убедиться тот, кто проведет несколько часов в дежурной части любого РОВД). Сложившийся под влиянием судебной и прокурорской правоприменительной деятельности стереотип восприятия позволяет рассматривать их не как преступления, а как неизбежные издержки профессии, за претерпевание которых милиционерам и платят деньги.

Осознание общественным мнением фактической правовой незащищенности работников милиции выливается в требование ужесточить соответствующие положения закона⁶, и в этом смысле многие возлагают надежды на новый Закон о милиции. Однако сам по себе он не изменит положения, даже с более жесткими санкциями. Необходимо изменение отношения прокурорских и судебных работников к делам данной категории с помощью организационно-правовых средств.

Правовая незащищенность работников милиции в значительной своей части служит отражением более общего явления - отсутствия четкого взаимодействия внутри правоохранительной системы. В основе названного явления лежит ведомственная трактовка положений закона. Прокуратура, например, обозначенной для нее

⁵ При введении в 1962 г. понятия "охрана общественного порядка" законодатель подразумевал под ним весь круг служебных обязанностей, возложенных на милицию. В связи с тем, что в последующие годы в теории и практике это понятие стало трактоваться более узко, значительная часть деятельности милиции осталась без правовой защиты.

⁶ См.: Степичев М. Черные стрелы // Правда. - 1989. - 2 апр.

в законе роли координатора борьбы с преступностью не играет. Скажем, вместо того, чтобы определить единую направленность правоприменительной деятельности в связи с изданием какого-либо нового нормативного акта, органы прокуратуры предпочитают, чтобы милиция сначала апробировала его. Сложившееся положение требует незамедлительного пересмотра многих устаревших конструкций взаимосвязи и взаимодействия между правоохранительными органами.

Обсуждая вопросы правовой защищенности работников милиции, пора бы пристальнее присмотреться к зарубежному опыту, где (в условиях не меньшего уважения к правам и свободам личности) к полицейскому при исполнении им служебных обязанностей нельзя не только прикоснуться, что само по себе может послужить поводом к задержанию, но и подойти на определенное расстояние, где показания сотрудников органов правопорядка при отсутствии свидетелей главенствуют над показаниями правонарушителя⁷, где полицейский имеет право обыскать любого подозрительного гражданина на предмет владения оружием и наркотиками (закон "Stop and frisk" - "Останови и обыщи", принятый во многих американских штатах), где он может обезопасить себя и окружающих тем, что надеет наручники на субъекта, подозреваемого в совершении правонарушения.

Не стоит рассматривать приведенный перечень правомочий как призыв к слепому копированию его в нашем законодательстве, однако задуматься над тем, как в условиях правового государства нужно относиться к защите блюстителей порядка, необходимо.

Организационное построение милиции. Осуществляемая в МВД СССР перестройка предполагает децентрализацию управления милицией с переходом к разделению милиции на муниципальную (местную) и федеральную (центральную)⁸. Полагаем, что наделение руководителей местных органов внутренних дел большей самостоятельностью в решении организационных, финансовых, кадровых вопросов, предоставление органам власти и управления на местах права в зависимости от складывающейся оперативной обстановки

⁷ См.: Макушин Р. Эхо выстрелов на улицах// Красная звезда. - 1989. - 21 марта; Ларионова Н. В полицейской машине по городу// Правда. - 1989. - 6 марта; Денисов В. Технически обеспечен, социально защищен...// Сов. милиция. - 1989. - № 4. - С. 57.

⁸ См.: Бакатин В. Милиция и общество// Аргументы и факты. - 1989. - № 28. - С. 7.

решать вопросы относительно штатов, финансирования и материально-технического обеспечения милиции должны благоприятно повлиять на конечные результаты милицейской работы. Для того, чтобы милиция руководствовалась в своей деятельности только законом, именно для местной милиции следует скрупулезнейшим образом определить порядок и формы взаимоотношения с советскими, партийными и государственными органами. Необходимо продумать вопрос о взаимодействии между местной, республиканской и центральной милицией.

Ресурсное обеспечение милиции сегодня явно не соответствует поставленным перед ней задачам. Сюда включается целый блок проблем, и прежде всего это касается кадрового состава. К сожалению, на службу в органы внутренних дел зачастую идет не отбор, а набор. Однако даже по поводу партийного набора в столичную милицию в центральной прессе высказывается вполне обоснованный скептицизм - лучших в милицию не выделяют⁹. Работа в милиции становится непрестижной, общественное мнение, формируемое происходящими в обществе процессами, все более определенно и не без оснований характеризует роль и деятельность милиции в целом с негативной стороны.

Значительно увеличился поступающий в органы внутренних дел объем информации о правонарушениях, реальные же возможности "переварить" эту информацию должным образом отсутствуют. Требования, предъявляемые к работникам милиции со стороны как руководителей органов внутренних дел, так и общества в целом, постоянно возрастают. На фоне этих явлений происходит размывание профессионального ядра ведущих служб и подразделений органов внутренних дел, сотрудники которых переходят на более спокойную работу, причем не всегда в системе МВД СССР. Из органов внутренних дел уходят многие способные работники еще и по причинам утраты социального престижа профессии, возникшей возможности зарабатывать в несколько раз больше за более спокойный и безопасный труд. Приток свежих сил далеко не всегда может компенсировать утрачиваемое, да и он в последнее время ослаблен.

⁹ См.: Богатко С., Казьмин Д. Валенки, валенки...//Правда. - 1989. - 25 июня.

Решение многих этих проблем зависит от того, насколько общество будет заинтересовано в надежных стражах правопорядка. Люди пойдут работать в милицию и станут дорожить своей работой, когда их нелегкий труд будет соответствующим образом организован и оплачен, честь и достоинство работников милиции надежно защищены правовыми и социальными гарантиями.

Не соответствует современным требованиям и материально-техническое обеспечение милиции. Профессионалы с горечью говорят о том, что преступники, применяя контеры против милиции, используют самую совершенную импортную аппаратуру, видеотехнику, радиосвязь, портативные компьютеры, имеют новейшие мощные автомашины, а милиция действует в основном на энтузиазме, поскольку техническая база отстает от потребностей сегодняшнего дня на много лет¹⁰. Непонятен такой, например, факт — как можно экономить на бензине, выдавая его по 20 литров в сутки на дежурную машину, в результате чего выезжают лишь на наиболее опасные преступления.

Серьезные упреки можно адресовать экипировке милиции, которая мало рассчитана на несение повседневной службы и не работает на повышение авторитета милиции в глазах населения. Милицейские картонные погоны на рубашках, галстуки и снаряжение будто специально созданы для того, чтобы за них цеплялись правонарушители. Фуражка, вечно падающая с головы милиционера при любом резком движении (не говоря уже о беге), прямо ассоциируется у людей с падением авторитета милиции и уважения к ней не добавляет. Возможно, это может показаться мелочью, но форменная одежда должна быть гораздо более функциональной, отвечать требованиям моды, ее детали должны включать отчетливо выраженную красочную символику советского государства.

В контексте сказанного определенные надежды мы возлагаем на то, что с переходом милиции на финансирование за счет местного бюджета многие проблемы материально-технического обеспечения будут решаться более успешно. Помимо этого снимутся вопросы с укрытием преступлений от учета (укрывать станет материально невыгодно), исчезнут пресловутый милицейский план и протоколомания.

¹⁰ См.: Кабакин В. Чем кормится ракет//Правда. — 1989. — 3 мая; Овчаренко Г. Покупаю пистолет//Правда. — 1989. — 23 марта.

В целом же давно пора понять, что дешевая милиция слишком дорого обходится государству и обществу. И если в уменьшей считая деньги Америке затраты на полицию составляют 100 долларов на каждого жителя страны, то в СССР - 8 рублей ^{II}.

Наконец, считаем возможным высказать свою точку зрения о названии органа охраны правопорядка и борьбы с преступностью. Традиционно употребляя термин "милиция", мы уже не задумываемся над его смыслом. Между тем милиция (от лат. *militia* - военная служба) в своем первоначальном значении не что иное, как ополчение, вооруженные силы, состоящие в мирное время из небольшого числа (по сравнению с кадровой армией) военных специалистов, под руководством которых население, призываемое на кратковременные сборы, проходит обучение военному делу.

На этапе формирования советского государства охрана порядка и борьба с преступностью мыслились задачами не специального органа, а всех трудящихся. Поэтому и была создана рабоче-крестьянская милиция. Сам термин "милиция" нес, на наш взгляд, еще и идеологическую нагрузку - не царская полиция, известная своей антинародной сущностью, а новая, народная, милиция, защищающая интересы трудящихся.

Со временем стало ясно, что борьба с правонарушениями и охрана общественного порядка - задачи долговременные, и эффективно решать их невозможно без специально созданного государственного органа, который сохранил прежнее название. Сегодня можно говорить об употреблении термина "милиция" как об анахронизме. Все согласны с тем, что милиция должна быть профессиональной, и требуют, чтобы она выглядела именно такой. Однако говорить о профессиональной милиции с точки зрения этимологии - это нонсенс.

В этой связи нельзя не дать оценку практике создания в последнее время рабочих отрядов содействия милиции. Если быть предельно точными, то они как раз и являются советской милицией. В то же время, ни в коей мере не умаляя значимости активного участия населения в охране общественного порядка и борьбе с преступностью, необходимости поиска новых, эффективных форм, подчеркнем, что создание таких отрядов - лучший, на наш взгляд, путь использования

^{II} См.: Бакатин В. Милиция и общество // Аргументы и факты. - 1989. - № 28. - С. 7.

ных финансовых средств для усиления охраны общественного порядка и борьбы с преступностью. Сеем утверждать, что эти средства, потраченные на укрепление материально-технической базы органов внутренних дел, дали бы гораздо больший эффект. Возможным вариантом здесь выглядит предоставление начальникам органов внутренних дел права заключать за счет этих средств договоры (контракты) с людьми, привлекаемыми на службу в милицию на определенный срок.

Как показало обсуждение кандидатуры на пост министра внутренних дел СССР на сессии Верховного Совета СССР в июле 1989 г., общественное мнение готово к тому, чтобы орган охраны правопорядка в правовом государстве именовался более точно - полиция. Могут возразить, что термин "полиция" (от греч. *politeia* - городская администрация) также недостаточно точно отражает сущность рассматриваемого органа. Однако, и это важно, данный термин лишен идеологической окраски, многовековая социальная и международная практика наделила его вполне определенным, устоявшимся содержанием. Во всем мире правосудие осуществляется судом, защита прав граждан - адвокатом, поддержание обвинения - прокурором, а охрана существующего правопорядка - полицией. Не случайно, что страны Восточной Европы и после провозглашения строительства социализма не отказались от рассматриваемого термина (ГДР, Венгрия).

Во всяком случае, мы не видим препятствий для того, чтобы рассмотреть вопрос о названии органа охраны правопорядка и борьбы с преступностью при обсуждении проекта закона об этом органе.

Не боясь преувеличить значения нового названия - "полиция", как впрочем, и новой форменной одежды, беремся утверждать, что они сыграли бы положительную роль в качестве внешних проявлений глубоких преобразований, происходящих в деятельности органов внутренних дел, способствовали бы новому взгляду и отношению к стражам порядка.

Можно, конечно, не придавать значения затронутым проблемам и отмахнуться от них. Но рано или поздно дальнейшее развитие демократии и гласности заставит общество решать, какой орган охраны правопорядка и борьбы с преступностью ему нужен, и предпринять необходимые меры для того, чтобы он отвечал предъявляемым требованиям. Важно, чтобы к пониманию этого все мы пришли с наименьшими издержками и потерями.