

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра «Профессиональной подготовки и управления
в правоохранительной сфере»

«РАБОТА ПРОВЕРЕНА»

Рецензент: Старший следователь ОП
«Металлургический» СУ УМВД
России по г.Челябинску

Д.А Булавин

«__»_____2016 года

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

Заведующий кафедрой
д. п. н., доцент

З.Р. Танаева

«__»_____2016 года

Правовые основы и управление полицией в дореволюционной России
ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
ЮУрГУ – 40.04.01.2014.69 ВКР

Консультант

Доцент, кафедры, к.п.н,

_____/ Г.А Казарцева /

«__»_____2016 года

Руководитель работы

Доцент, кафедры, к. и. н.

_____/ В. Г Тищенко /

«__»_____2016 года

Автор работы

Студент группы Ю-307

_____/ И.С Абдулвагапов /

«__»_____2016 года

Нормоконтролер

Специалист кафедры по УМР

_____/ С.Г. Кондратьева /

«__»_____2016 года

Челябинск, 2016

Министерство образования и науки Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
Юридический институт
Кафедра Профессиональной подготовки и управления
в правоохранительной сфере

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой
д.п.н., доцент З.Р. Танаева
«___» _____ 2014 года

ЗАДАНИЕ
на выпускную квалификационную работу студента
Абдулвагапова Ильшата Самахужаевича
Группа Ю-307

1. Тема работы Правовые основы и управление полицией в дореволюционной России
утверждена приказом по университету от _____ № ____.

2. Срок сдачи студентом законченной работы 13.01.2017 г.

3. Исходные данные к работе

Определение тематики работы совместно с научным руководителем.
Подбор базы нормативных документов, правовых актов, научной литературы, статей в периодических изданиях, составление плана работы.

4. Перечень вопросов, подлежащих разработке

1). Раскрыть основу и содержание профессиональных компетенций студентов-юристов в организационно – управленческой деятельности;

2). Рассмотреть современное состояние педагогического процесса формирования профессиональных компетенций будущих юристов в организационно – управленческой деятельности;

3). Подготовить модель процесса формирования профессиональных компетенций студентов-юристов в организационно – управленческой деятельности;

4). Сформулировать и опытно-экспериментальным путем опробовать организационно-педагогические условия осуществления разработанной модели.

5. Иллюстративных материалов нет

Общее количество иллюстраций - 0

6. Дата выдачи задания «1» ноября 2014 г.

Руководитель _____ /В. Г Тищенко/

Задание принял к исполнению _____ /И. С Абдулвагапов/

КАЛЕНДАРНЫЙ ПЛАН

Наименование этапов выпускной квалификационной работы	Срок выполнения этапов работы	Отметка руководителя о выполнении
1. Составление и согласование плана-содержания магистерской диссертации. Работа с исследовательскими работами в данной области.	01.11.2014- 01.02.2015	
2. Подготовка и написание реферата по теме диссертационной работы введения.	01.02.2015 – 20.04.2015	
3. Написание основной части работы. Согласование с руководителем.	20.04.2015 – 01.09.2016	
4. Написание заключения. Оформление приложений.	01.09.2016 – 01.12.2016	
5. Нормоконтроль.	05.12.2016 – 30.12.2016	
6. Предоставление работы на отзыв руководителю и на рецензирование.	30.12.2016 – 10.01.2017	
7. Предоставление работы на кафедру для допуска к защите	13.01.2017	

Заведующий кафедрой _____ /З.Р. Танаева/

Руководитель работы _____ /В. Г Тищенко/

Студент (ка) _____ /И. С Абдулвагапов/

АННОТАЦИЯ

Абдулвагапов И.С. Правовые основы и управление полицией в дореволюционной России – Челябинск, ЮУрГУ, гр. Ю–307, 2016. – 108 с., Иллюстраций – 0, Библиографический список – 80 наименований, 1 приложение.

Объектом данной работы является особенности формирования и развития правовых основ организации и деятельности дореволюционной полиции.

Целью данного исследования является историко-правовой анализ нормативно-правового обеспечения деятельности и организационного построения аппаратов дореволюционной полиции России в обозначенных хронологических границах.

Задачи :

1. Изучить основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России.
2. Дать анализ правовой регламентации деятельности полиции в дореволюционной России.
3. Выявить центральные полицейские учреждения в дореволюционной России.
4. Выявить правовое регулирование деятельности полиции.
5. Выявить методы и формы управления в полиции.
6. Изучить совершенствование технологии управления в системе органов полиции.

Результаты работы (положения, выносимые на защиту):

1. В современное время Россия переживает реформирование полиции, поэтому требуется детальное переосмысление предшествующего опыта правового функционирования полицейских механизмов. Этот опыт должен изучаться особенно тщательно именно потому, что историческому процессу свойственны определенные повторения, а в период кардинальных структурных изменений российского общества достаточно велика опасность допущения ошибок.
2. История спецслужб России самым непосредственным образом связана с возникновением, становлением и развитием российской государственности. На протяжении всего исторического пути они активно влияли на внутреннюю и внешнюю политику страны. Карательно-розыскные органы являлись неотъемлемой частью государственного аппарата дореволюционной России и потому выполняли неизменную функцию поддержания определенного социального порядка. Важнейшим условием эффективности действий карательно-розыскных органов являлось своевременное реагирование на изменяющуюся историческую обстановку. Это достигалось путем структурных, кадровых реорганизаций и даже реформированием системы политического сыска в целом.

3. Анализ нормативной основы деятельности ОВД демонстрирует, что основу нормативно-правовой организации деятельности ОВД составляет нормативно-правовой акт. Но ни при каких обстоятельствах не стоит забывать, что их положения тот же законодатель не создаёт произвольно, а чаще всего берет их из уже сложившихся общественных отношений.

4. Задача повышения эффективности управленческого воздействия заключается в развитии способности руководителей оценивать и учитывать индивидуальные особенности исполнителей, предвосхищать их ответные действия, в увеличении разнообразия применяемых методов воздействия на исполнителей. С другой стороны – эффективность любой социальной организации зависит от деятельности самого руководителя, его социально-психологических свойств, характерных для него приемов, навыков работы, способов обращения с людьми, уровня заинтересованности и активности.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
1 СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ.....	13
1.1 Основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России.....	13
1.2 Правовая регламентация деятельности в дореволюционной России...	23
1.3 Центральные полицейские учреждения в дореволюционной России..	35
2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦИИ В РОССИИ.....	42
2.1 Правовое регулирование деятельности полици.....	42
2.2 Методы и формы управления в полиции.....	58
2.3 Совершенствование технологии управления в системе органа внутренних дел.....	87
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	98
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК.....	102
ПРИЛОЖЕНИЕ А.....	111

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования состоит в том, что в настоящее время Российское государство переживает определенные потрясения экономического, политического, социального характера. Вследствие этого с каждым годом ухудшается криминогенная обстановка. Государственные органы, призванные охранять общественный и правовой порядок, работают не всегда эффективно. Основными факторами, негативно влияющими на качество работы органов правопорядка, являются: во-первых, экономическая нестабильность в государстве, рост инфляции; во-вторых, недостаточное материальное и финансовое обеспечение структур МВД, которое не соответствует психологическим и физическим перегрузкам сотрудников правоохранительных органов.

Мировая история свидетельствует о невозможности построения будущего без учета опыта прошлого. История нашей страны не является исключением. Поэтому основополагающая задача для законодателя в условиях осуществления реформы аппаратов полиции – ознакомление с процессом функционирования полиции дореволюционной России.

В советское время не представлялось возможным рассмотреть процесс становления и развития полиции объективно. Одним из побудительных мотивов к исследованию настоящей темы явилось стремление восполнить данный пробел, раскрыть, охарактеризовать подлинную роль, которую играла полиция в монархическом государстве, обозначить ее место в государственном механизме.

Современное общество очень нуждается в правдивом освещении исторических событий с тем, чтобы извлечь положительный опыт и не допустить повторения ошибок.

Представленная тема диссертационного исследования позволяет рассмотреть весь спектр взаимоотношений общества с правоохранительной системой в период становления «полицейского» Государства, затем в эпоху «просвещенного абсолютизма» и, наконец, в пореформенное время. Именно с

помощью такого глубокого анализа можно добиться объективного освещения роли и деятельности полиции в российском обществе.

Актуальность представленной темы не вызывает сомнения и в связи с необходимостью совершенствования теории и практики государственного управления, потребностью основательного подхода к разработке нормативно-правового обеспечения подразделений МВД.

Степень разработанности. В дореволюционной литературе вопросы деятельности полиции освещались в научных трудах И.Е. Андреевского, С.А. Андрианова, И.Т. Тарасова, В.М. Гессена, А.И. Елистратова, М.Н. Палибина, Б. Чичерина, В. Фукса.

Исследованию вопросов организационно-правовой структуры дореволюционной полиции посвящены труды целой плеяды ученых: А.В. Борисова, А.Н. Дутина, Н.П. Ерошкина, А.В. Корнева, В.Н. Кручинина, В.М. Курицына, В.В. Лысенко и др.

В существующих изданиях рассматривается зачастую развитие полиции России вообще. При этом отдельно исследуются процессы основания данного государственного аппарата, организации и становления кадровой структуры полицейских органов. Не в совокупности изучается формирование полицейского законодательства. И все это раскрывается в ограниченных временных рамках.

Проблематика изучения структурного и функционального подходов в управлении правоохранительной сферы находится в междисциплинарном поле, на стыке юриспруденции и теории управления. Среди ученых наиболее плодотворные исследования в данном направлении принадлежат Ю.Е. Аврутину, И.Н. Зубову, Г.В. Атаманчуку, Д.Н. Безрядину, А.И. Климову, Дж. Майнер и др.

В нашей работе, прежде всего, задействован ряд исследований, посвященных раскрытию основных подходов к изучению системы управления в современной полиции (Р.Р. Аллиулов, А.Н. Кадынцев, А.П. Корнев и др.). В разное время теорией стратегического управления в правоохранительной сфере занимались такие отечественные ученые, как В.М. Пашин, В.Ф. Сухарев, В.М. Усков и др.

Объект исследования – особенности формирования и развития правовых основ организации и деятельности дореволюционной полиции.

Предмет исследования – источники, нормы права, управленческие стратегии, рисующие реальную картину феномена формирования и развития правовых основ организации и деятельности дореволюционной полиции.

Цель и задачи исследования. Цель исследования – историко-правовой анализ нормативно-правового обеспечения деятельности и организационного построения аппаратов дореволюционной полиции России в обозначенных хронологических границах. Для выявления указанной цели предстоит разрешить следующие задачи:

1. Изучить основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России.
2. Дать анализ правовой регламентации деятельности полиции в дореволюционной России.
3. Выявить центральные полицейские учреждения в дореволюционной России.
4. Выявить правовое регулирование деятельности полиции.
5. Выявить методы и формы управления в полиции.
6. Изучить совершенствование технологии управления в системе органов полиции.

Методы исследования. Методологической основой исследования послужили общенаучные методы познания (дедукция, индукция, систематизация, обобщение), а также ряд частных научных методов: сравнительно-исторический, системно-структурный, сравнительно-юридический, формально-логический, метод правового моделирования и др.

В исследовании применяются следующие методы: теоретические (системный, целевой, структурно-функциональный, сравнительно-исторический, ситуационный), методы сбора и анализа эмпирической информации (социологический, выборочный метод, традиционный анализ документов, сравнительный анализ).

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ, Федеральные законы, кодексы, Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, приказы и иные нормативные акты.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в проведении комплексного изучения управленческих стратегий в структурно-функциональной характеристике стратегического управления в полиции с учетом исторического опыта. Впервые на основе исторического научного анализа выявлены факторы и условия, способствующие воспроизводству устойчивых проблем между функциональным и структурным элементами в правоохранительной сфере.

Практическая применимость полученных научных результатов заключается в разработке основных теоретических положений, которые впоследствии отразились в выпускной квалификационной работе. Полученные в диссертации результаты использованы в управленческой деятельности Главного управления Министерства внутренних дел по Челябинской области, в частности, при разработке организационно-штатной структуры и оценки эффективности функционирования ее структурных подразделений органов внутренних дел. Материалы диссертационного исследования могут быть внедрены в учебный процесс. Полученные данные могут использоваться в ходе преподавания курсов стратегического управления правоохранительной сферы.

Положения, выносимые на защиту:

1. В современное время Россия переживает реформирование полиции, поэтому требуется детальное переосмысление предшествующего опыта правового функционирования полицейских механизмов. Этот опыт должен изучаться особенно тщательно именно потому, что историческому процессу свойственны определенные повторения.

2. История спецслужб России самым непосредственным образом связана с возникновением, становлением и развитием российской государственности. На протяжении всего исторического пути они активно влияли на внутреннюю и внешнюю политику страны. Карательно-розыскные органы являлись

неотъемлемой частью государственного аппарата дореволюционной России и потому выполняли неизменную функцию поддержания определенного социального порядка.

3. Анализ нормативной основы деятельности ОВД демонстрирует, что основу нормативно-правовой организации деятельности ОВД составляет нормативно-правовой акт.

4. Задача повышения эффективности управленческого воздействия заключается в развитии способности руководителей оценивать и учитывать индивидуальные особенности исполнителей, предвосхищать их ответные действия, в увеличении разнообразия применяемых методов воздействия на исполнителей.

Апробация результатов работы. Основные результаты, полученные, в магистерской диссертации представлены во время международной научно-практической конференции «Управление в правоохранительной сфере: направления развития теории и практики», проходивших в городе Челябинске, 22 апреля 2016 года и 18 апреля 2015 года посвященной 150-летию создания в России института судебных приставов.

Структура и объем выпускной квалификационной работы. Структура работы отвечает целям и задачам диссертационного исследования и включает в себя введение, две главы, состоящие из параграфов, заключение, библиографического списка и приложения.

1 СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИЦИИ В ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ РОССИИ

1.1 Основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России

В историографии проблемы основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России не получил должного освещения. Так, существующие изыскания дореволюционных авторов, нередко содержат поверхностные и не вполне объективные выводы. Однако именно они легли в основу всех последующих периодизаций. В ходе разработки законопроекта о преобразовании полиции в Империи к 1913 г. был подготовлен «Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России». В очерке выделяются три периода становления полицейского аппарата Российской империи: Удельно-вечевой (IX-XV вв.), Московский (XV-XVIII вв.) и Императорский (XVIII - начало XX вв.)¹. Эти же периоды чуть раньше выделил и автор очерка об истории полиции «Из тьмы веков», опубликованный в Вестнике полиции в 1909-1910 гг.²

Историки проблемы этапы формирования полиции Российской империи всерьез заинтересовали только в 70-е гг. XX века. Причем, основное внимание уделялось организации политического сыска, ведя его отсчет с Преображенского приказа Петра Великого³.

Пожалуй, первым из современных историков к вопросу о периодизации становления полицейского аппарата в России обратился А.В. Лучинин. В его диссертационном исследовании выделяется 4 этапа развития полиции⁴:

– 1718-1761 гг. - учреждение и развитие профессиональных органов полиции в ряде крупнейших городов;

¹ Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России // под ред. Б.А. Соколова. СПб., 1913. С. 20-21.

² Фёдоров А. Из тьмы веков // Вестник полиции. 1909. № 23. С. 22.

³ Шинджихашвили Д.И. Сыскная полиция царской России в период империализма. Омск, 1979. С. 67.

⁴ Лучинин А.В. Горная полиция в России XIX - начало XX вв. : автореф. дис. канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2000. С. 13-15.

- 1762-1801 гг. - организация регулярной полиции в уездах;
- 1802-1861 гг. - появление центральных органов управления полицейскими формированиями в форме МВД и Министерства полиции;
- 1861-1917 гг. - создание профессиональных полицейских учреждений в каждом населенном пункте империи.

Самой точной на сегодняшний момент периодизацией этапов формирования полицейских органов Российской империи является периодизация, предложенная Ю.А. Реентом. Исследователь, начиная с конца XV в. и до 1917 г. выделяет 9 этапов становления полицейского аппарата Российской империи¹. Рассмотрим предложенные этапы подробнее.

В великокняжеской Руси уголовный и политический розыск носил частноправовой характер, то есть поиск преступника вёлся силами самого потерпевшего и его родственниками. Зарождение централизованных государственных судебно-полицейских структур относится к концу XV века. Согласно Судебнику 1497 г. для исполнения подобных задач в крупных вотчинах учреждались должности наместников, волостелей и тиунов².

Появление специализированных органов полицейской направленности (изб губных старост) и выделение должностных лиц, занятых следственной работой по уголовным делам («целовальников» и губных старост), связано с эпохой правления Ивана Грозного и относится к середине XVI в. В городах полицейские функции стали исполнять городовые приказчики и земские старосты. Появились и специальные обыщики – специалисты, профессионально занимавшиеся проведением обысков, допросов и пыток. Подчинялись они, как и все представители местных административных образований, созданному в 1539 г. Разбойному приказу. В столице и окрестностях подобные функции было поручено исполнять Земскому приказу со штатом «объезжих голов», «решеточных сторожей и ярыжек»³. Также, созданный в правление Ивана

¹ Реент Ю.А. Общая и политическая полиция России. М., 1978. С. 7-21.

² Судебник 1497 г. // Судебники XV-XVI вв. М.-Л., 1952. С. 78.

³ Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX - начало XX вв.). Н. Новгород, 1993. С. 9.

Грозного институт «опричнины» рассматривается некоторыми авторами как первое учреждение политического сыска в России¹.

Следующий этап в истории полицейских органов Российской империи - это зарождение регулярной (то есть штатной государственной, а не общественной) полиции в России, связанный с деятельностью Петра I. Так, 20 мая 1715 г. в Санкт-Петербурге была создана первая в России полицейская контора, а через три года была введена должность генерал-полицмейстера с соответствующей канцелярией. При Петре I полиция была одновременно судебным, полицейским, исполнительным и распорядительным органом².

В январе 1722 г. создается полицмейстерская канцелярия во главе с обер-полицмейстером в Москве, но лишь к концу 1737 г. завершилось формирование полицмейстерских контор в 25 наиболее крупных городах Империи. Однако основная тяжесть исполнения полицейских обязанностей падала на местное население: каждый двор обязан был регулярно выделять ночных сторожей и караульщиков.

Во времена дворцовых переговоров развитие общей полиции (расследующей уголовные преступления и следящей за общественным порядком) замедлилось. По-другому же ставился вопрос, когда речь шла о деятельности органов, названных позже политической полицией.

24 марта 1731 г. указом Анны Иоанновны учреждается Канцелярия тайных розыскных дел. Именно в ее стенах вершилось расследование всех наиболее крупных политических и государственных преступлений того времени. Из следственного органа эта канцелярия очень скоро превратилась в орудие расправы. Ликвидация ее в 1762 г. означала лишь «смену вывески», связанную с приходом к власти Петра III. Политический сыск и его исполнители были переведены во вновь созданную Тайную экспедицию, которая числилась составной частью Сената.

¹ Попов И.В. Борьба с терроризмом в Российской империи (на примере Московского охранного отделения. 1905-1914 гг.) // под ред. В.Н. Ратушняка. Краснодар, 2004. С. 13.

² Сизиков М.И. Становление регулярной полиции в России (1718-1741 гг.). : автореф. дис. канд. юрид. наук. Свердловск, 1972. С. 5, 11.

Дальнейшее развитие полицейская система получила в царствование Екатерины II. Крестьянская война под предводительством Емельяна Пугачева (1773-1775) подтолкнула к серьезной реорганизации полиции.

Согласно «Учреждению об управлении губерниями» вся административно-полицейская власть на местах была сосредоточена в руках губернаторов, а на уездном уровне – у избираемых дворянским собранием капитан- исправников, нижних земских судов и городничих. Принятый в 1782 г. Устав благочиния внес ряд существенных корректив. Повсеместно в городах учреждались Управы благочиния, представлявшие собой полицейские управления, предназначенные для поддержания правопорядка. Крупные населенные пункты делились на части. Для обеспечения общественного порядка в них на 200-700 домов выделялся частный пристав с канцелярией, а на каждые 50-100 домов еще дополнительно – квартальный надзиратель и квартальный поручик со штатом рядовых служащих.

Пришедший в 1796 г. к власти император Павел I пытался везде, где это только было возможно, ликвидировать органы, учрежденные матерью. Страна покрылась сетью военно-полицейских участков. Однако просуществовали они не долго.

С именем Александра I связан процесс окончательного завершения централизации государственной власти и оформление полицейской структуры. 8 сентября 1802 г. было учреждено Министерство внутренних дел (МВД), включавшее в себя 4 отдела (экспедиции). По праву важнейшей из них являлась вторая – экспедиция спокойствия и благочиния. Первоначально она делилась на 2 отделения. Первое вело общую криминальную статистику, контролировало состояние общественного мнения и руководило сельской полицией. Второму отделению были подотчетны все учреждения городской полиции и пожарные команды¹.

Уже через несколько лет были проведены дополнительные реформы. 25 июля 1811 г. создаётся новое ведомство – Министерство полиции.

¹ Реент Ю.А. Общая и политическая полиция России. М., 1978. С. 35.

Относительное спокойствие российского общества резко потревожили столичные события 14 декабря 1825 г. Восстание на Сенатской площади с очевидностью показало, что гражданское единение, продемонстрированное в Отечественной войне, в области внутренних проблем призрачно. К тому же, выход на политическую арену тайного революционного общества требовал от правительства адекватного ответа. Таким ответом и стало создание Собственной Его императорского Величества Канцелярии и особенно ее III отделения, учрежденного указом 3 июля 1826 г.

Круг обязанностей III Отделения был весьма обширен – от наиболее трудных дел по политическому сыску («высшей полиции»), до сбора сведений «обо всех без исключения происшествиях». Помимо III Отделения, мозгового центра политического сыска, деятельность которого была строго засекречена, высшая полиции обрела и другую свою ипостась – корпус жандармов, созданный 23 апреля 1827 г., в 1836 г. преобразованный в Отдельный корпус жандармов (ОКЖ), – воинское соединение, деятельность которого регламентировалась «Положением о Корпусе жандармов».

Незавершенность реорганизации полицейских структур и несовершенство концепции их деятельности стала очевидна с подъёмом революционного движения конца 70-х гг. XIX века. Созданная в начале 1880 г. Верховная распорядительная комиссия во главе М.Т. Лорис-Меликовым, пыталась подготовить новые реформы, делая упор на проведение интегративных процессов в деятельности карательных органов и на расширение их социальной базы. С этой целью было предложено упразднить III Отделение и передать его функции Департаменту исполнительной полиции МВД. 6 августа 1880 г. эта мера была реализована, что означало переход к новому этапу в истории отечественной полиции.

Назначенный на пост министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликов сосредоточил в своих руках руководство как общей, так и политической полицией, поскольку стал одновременно Шефом ОКЖ. Объединенное и преобразованное полицейское ведомство называлось Департаментом госу-

дарственной полиции (с 1883 г. – Департамент полиции). Министерство внутренних дел, включившее в свой состав все основные полицейские силы, становится наиболее важным и могущественным социальным институтом в административно-политической системе Российской империи.

К моменту восшествия на престол Николая II необходимость значительных преобразований во всех элементах полицейского механизма государства была очевидна. Бурный всплеск экономической жизни России закономерно влиял на активизацию социальных и политических процессов. И как следствие – значительный рост преступности, связанный с криминализацией общества, с революционизацией широких слоев населения. Впервые открыто заявила о себе оппозиция, в ряды которой вливалось студенчество и интеллигенция, появились многочисленные рабочие кружки и группы. На страну вновь накатила волна политического террора. Все это требовало расширения спектра направлений конкретной деятельности полиции, дифференциации и специализации форм работы ее служащих. Сама жизнь требовала перемен, и руководители МВД к ним активно готовились. Российская полиция стояла на пороге новых реформ.

Согласно периодизации истории полиции, созданной Ю.А. Реентом, в этом периоде следует выделить еще два важных этапа. Толчком к формированию первого из них стала официально высказанная в 1900 г. инициатива П.Д. Святополк-Мирского по реформе сельской полиции. Создание в 1902 г. системы розыскных отделений и в 1903 г. уездной полицейской стражи стало основным содержанием восьмого этапа в истории российской полиции¹.

Дальнейшие преобразования были порождены событиями, связанными с буржуазно-демократической революцией 1905-1907 гг. Они усложнили структуру как общей (создание по всей России сыскных отделений при городских полицейских управлениях), так и политической полиции (создание РОО, централизовавших на местах систему политического сыска), но не изменили ее сути. Структура российской полиции была чрезмерно сложной, а ее действия не всегда эффективны. Это привело в 1913 г. к коренной реорганизации

¹ Реент Ю.А. Общая и политическая полиция России. М., 1978. С. 37.

политической полиции (уничтожение сети охранных отделений, а затем и РОО), связанной с деятельностью министра внутренних дел В.Ф. Джунковского. Таким образом, последний, девятый этап развития российских полицейских структур следует датировать 1913-1917 гг. Правомерность выделения этого периода подтверждается еще и тем, что развитие отечественных органов внутренних дел происходило уже в совершенно иных социально-политических условиях, вызванных началом мировой войны и приведших к крушению монархии.

Таким образом, в начале XX века полиция Российской империи представляла собой связку из 2-х образований – общей полиции, находившейся в стадии формирования, призванной заниматься правопорядком, и развитой политической полиции, отвечавшей за охрану существовавшего режима.

Ещё раз, хотим обратить внимание на сложность структуры полиции Российской империи в начале XX века. Особенностью российской действительности было то, что полицейские органы возникали по мере необходимости и не представляли единой системы.

Директор Департамента полиции А. А. Лопухин в 1913 г. на страницах «Вестника полиции» так классифицировал полицейские органы России: «Полиция в России делится на общую и жандармскую, наружную и политическую, конную и пешую, городскую и уездную, сыскную, состоящую в нескольких больших городах для розыска по общеуголовным делам, фабричную – на фабриках и заводах, железнодорожную, портовую, речную и горную – на золотых приисках. Кроме того, существуют: полиция волостная и сельская, полиция мызная, полевая и лесная стража для охраны полей и лесов»¹.

В разное время бытовали разные классификации полицейских учреждений России. Так, в конце XIX века по предметам, которых касалась полицейская деятельность, полиция империи подразделялась на три вида²:

– административную, имевшую задачей охрану государственной и общественной деятельности (лесного, горного, водного дела и т. п.);

¹ Лопухин А.А. Существующие в России виды полиции // Вестник полиции. 1913. № 6. С. 143.

² Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. СПб., 1894. Т. 47. С. 521.

– полицию безопасности, которая в свою очередь делилась на публичную (высшую, или, как сейчас ее принято называть, политическую) и частную. Целью публичной полиции было предотвращение преступлений против государственной власти. Частная полиция занималась общей охраной правопорядка;

– судебную полицию, занимавшуюся дознанием, исполнением судебных приговоров, а также тюремным делом.

Уже упоминавшийся А.А. Лопухин делил полицию Российской империи по способу организации ещё на пять типов¹:

1. Военную (жандармерия, а также, не будучи полицией как таковой, полицейские обязанности несла военная часть в Амурской области и конный полк Амурского казачьего войска);

2. Гражданскую;

3. Смешанную;

4. Коммунальную;

5. Вотчинную.

Современные исследователи стали делить полицию Российской империи по принципу финансирования и по территориально-уездному принципу.

Рост революционных выступлений, уголовной преступности потребовали увеличения численности полицейских. Средств же на это не было. Во-первых, по мере изыскания финансовых средств на местах учреждались дополнительные должности полицейских². Во-вторых, правительство активнее шло на создание подразделений и отдельных должностей, полностью содержащихся за счет ведомств, промышленных и акционерных компаний (например, Самарского военно-промышленного комитета), общественных организаций (Киевского общества любителей природы), и даже отдельных лиц (должность полицейского на хлопковой плантации в Забайкальской области с окладом 360 рублей и 10

¹ Лопухин А.А. Существующие в России виды полиции // Вестник полиции. 1913. № 6. С. 144.

² Нарбутов Р.В. Проект развития полицейских органов России. 1907 г. // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 58.

рублей на обмундирование в год). Широко использовался и смешанный способ. Так, горные исправники и иные горные полицейские стражи содержались частично за счет казны, частично за счет золотопромышленников. Привлеченные средства позволяли образовывать ведомственные виды полиции: ярмарочную, портовую, речную, фабрично-заводскую, лесную стражу, горно-полицейскую стражу, предназначавшуюся «для охраны мест Высочайшего пребывания» и состоявшую в полном подчинении министерства Императорского двора. В-третьих, полицейскими функциями наделялись те или иные звенья существовавших структур государственного аппарата и должностные лица, использовалась полицейская повинность, широко применявшаяся в сельской местности до 1903 г., когда сельская сословная полиция была упразднена и создана уездная полицейская стража. Так, в городах, содержащиеся за счет домовладельцев дворники подчинялись квартальному, а позднее околоточному надзирателю. Сельские десятские и сотские входили в состав уездной полицейской стражи. В обязанности выборных сельских старост, волостных старшин сотских и десятских вменялись полицейские функции.

Таким образом, все виды полиции России конца XIX - начала XX века можно условно разделить на государственную, ведомственную и частную полицию.

В структуру государственной полиции входили политическая и общая полиция (так назывались все полицейские управления, подчиненные непосредственно ДП), которые не были тесно связаны между собой, хотя и подчинялись министерству внутренних дел. Функции политической полиции выполняли губернские жандармские управления (ГЖУ) и Охранные отделения. Борьбой с уголовной преступностью, а также выполнением других многочисленных обязанностей занималась общая полиция в составе городских и уездных управлений.

Закон 6 июля 1908 г. выделил сыскную часть из ведения общей полиции и, таким образом, как утверждают некоторые исследователи, с этого времени существовали три вида государственной полиции: политическая, общая и

сыскная¹. Однако, на наш взгляд, кажется более верным относить сыскную полицию в разряд «общей», так как новообразованные сыскные отделения также были подчинены полицмейстеру и были финансово зависимы от Городского полицейского управления.

Таким образом, к началу XX века полиция Российской империи подошла со сложной, при этом еще не до конца сформировавшейся структурой. Общая полиция находилась в стадии формирования и требовала завершающих реформ. Политическая же полиция представляла собой чрезмерно развитую организацию, очень дорого обходившуюся казне, что также приводило её к необходимости реформирования. Более того, законодательно функции различных полицейских учреждений строго не разграничивались, что и приводило к определенной слабости государственного контрольно-следственного аппарата, росту преступности и социально-политической напряженности в стране.

1.2 Правовая регламентация деятельности полиции в дореволюционной России

В современное время Россия переживает реформирование полиции, поэтому требуется детальное переосмысление предшествующего опыта правового функционирования полицейских механизмов. Этот опыт должен изучаться особенно тщательно именно потому, что историческому процессу свойственны определенные повторения, а в период кардинальных структурных изменений российского общества достаточно велика опасность допущения ошибок, способных сыграть отрицательную роль в дальнейшем совершенствовании системы административных отношений.

Специальных историко-правовых исследований, посвященных изучению процесса формирования компетенций и степени власти губернской полиции Российской империи, не проводилось. Работы историков и правоведов XIX и начала XX вв. носят очерковый характер и в основном посвящены

¹ Шинджихашвили Д.И. Сыскная полиция царской России в период империализма. Омск, 1973. С.14.

общероссийскому законодательству¹. В советской историко-юридической литературе вопросы правового положения и полномочий губернских полицейских органов практически не рассматриваются. В большинстве работ лишь отмечаются различия в деятельности полицейского аппарата России в XVIII и XIX вв.² В исследованиях современных историков акцент делается на изучение организационно-правовых основ полиции, ее структуры и функций, а вопросы правовой регламентации деятельности полицейских органов рассматриваются кратко и поверхностно³.

Изучение деятельности полиции не может обойтись без должного освещения истории становления ее основных прав, компетенций и степени власти. Губернская полиция уже в период ее становления последней четверти XVIII в. была наделена обширными полномочиями, которые сохраняются у неё и в последующие годы.

Исследователи, рассматривая совокупность прав полиции России, отмечают неопределенность, отсутствие четких границ, множественность её задач. М. И. Сизиков пытался объяснить это тем, что в законодательстве рассматриваемого периода вообще редко выделялось главное. Нормы, приведенные в начале законодательного акта, были не более важные, чем нормы в середине или конце его. Главное часто терялось в массе второстепенного. Нередко одни и те же положения были разбросаны в разных местах указа, инструкции или регламента, дополняя и уточняя друг друга⁴.

Известное определение полиции, данное в XXI главе большого наказа Уложенной комиссией, было включено в «Устав благочиния или полиций», действовавшее до осуществления реформ 60-70 гг. XIX вв. в России. С этих пор ведомству полиции принадлежит все то, что служит к сохранению благочиния в

¹ Анучин Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени. СПб., 1872. С. 67.

² Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960. С. 40.

³ Горожанин А. В. Государство и полиция. СПб., 2001. С. 51.

⁴ Сизиков М. И., Борисов А. В., Скрипелев А. Е. История полиции России (1718-1917 гг.). М., 1991. С. 38.

обществе, т.е. полиция рассматривается как учреждение по поддержанию общественного порядка и безопасности.

В большом наказе и дополнении к нему разграничивается компетенция судебных и полицейских органов. На полицию полагается возложить предупреждение и выявление уже совершенных преступлений, проведения дознания, поимку и передачу преступников в суд. Сама полиция окончательно рассматривает только малозначительные преступления. Деятельность ее должна быть оперативной. Из полномочий полиции изымаются, согласно наказу, общеадминистративные и финансовые вопросы. При этом, предполагалось оставить многие обязанности, далекие от конкретного понятия «благочиние», например, строительный и торговый надзор. Однако основное внимание должно уделяться борьбе с преступностью.

Компетенции губернской полиции определились в течение большого отрезка времени. За рассматриваемый нами период было издано более 200 законодательных актов, регламентировавших ее деятельность. Законодательные акты не только устанавливали новые нормы, но они дополняли, уточняли, подтверждали и просто повторяли ранее принятые узаконения. Установление общих положений компетенции полиции произошло в последней четверти XVIII в., а точнее с 1775 г. когда было принято «Учреждение для управления губернией». Эта инструкция, как и изданный в 1782 г. «Устав благочиния или полицейский», вобрав в себя принципиальные положения большого наказа и все значительные нормы о полиции, были полицейским уставом конца XVIII - первой половины XIX вв. На их основании составлялись инструкции городской и уездной полиции.

Новую инструкцию, в которой следовало подробнее описать полномочия полиции, было поручено подготовить Временному комитету в составе трех министров – внутренних дел, военно-сухопутных и военно-морских сил. Подготовленный ими, после обсуждения в комитете министров утвержденный Александром I указ 1803 г. «О средствах к исправлению полиции в городах» стал наряду с Уставом благочиния основным нормативным актом, определившим

компетенцию городских полицейских учреждений. Предметы ведомства полицейского управления в городе определены на тех же основаниях, как и в полиции уездной, с той лишь разницей, что Управе благочиния представлена большая доля судебной власти.

Но эти меры к 30-м годам XIX вв. были признаны недостаточными. И министр внутренних дел граф Д. Н. Блудов, один из крупнейших государственных деятелей в России XIX в., подготовил положение о земской полиции, утвержденное Николаем I в июне 1837 г., где были более точно и однозначно определены компетенции сельской полиции, ее должностных лиц. Но они строились применительно к прежним законодательным актам, поэтому можно говорить, что компетенции уездной полиции остались прежними.

Изучая процесс становления компетенции полиции, необходимо учесть, что законы XIX вв. при определении обязанностей органов полиции руководствовались не ограниченным понятием полиции исполнительной, а во многих случаях рассматривали ее, как орган управления вообще. В законодательстве трудно найти устав или положение, которые в большей или в меньшей степени возлагали обязанности на полицию по содействию другим ведомствам. Так обязанности губернской полиции по охране порядка и безопасности изложены в уставе о предупреждении и пресечении преступлений и в уставе уголовного судопроизводства. Специальные обязанности полиции по предметам, имеющим отношение к безопасности, указаны и в уставах паспортном, цензурном, врачебном, пожарном, народного продовольствия, строительном. Обязанности по наблюдению за исправностью путей сообщения, за соблюдением правил в промышленности фабричной, заводской, ремесленной и торговлей вообще, за правильностью мер и весов, за трактирными заведениями, излагаются в уставах путей сообщения, промышленности и торговом. Уставы лесной, монетный и горный призывают полицию к участию в сохранении лесов, к наблюдению за обращением монеты и за использованием правил о горном промысле. Устав питейный рекомендует полиции содействие акцизным управлениям. На полицию возлагается понуждение к взысканию податей,

выкупных платежей, земских сборов по правилам, изложенным в уставе о податях. Сложные обязанности принадлежат полиции по выполнению устава о воинской повинности. Если прибавить к этому обязанности полиции по исполнению судебных решений по делам гражданским, по управлению местами заключения, по препровождению ссыльных, по выдаче в разных случаях частным лицам удостоверения и свидетельства, по засвидетельствованию различных документов, то мы получим составленное в общих чертах понятие о круге деятельности полиции. Но оно дает нам только приблизительное представление о тех практических обязанностях, которые полиция призвала выполнять и из которых многие, взятые в отдельности, могли бы составить компетенции ведомства довольно сложного управления.

Поэтому при проведении полицейской реформы 60х гг. было учтено все многообразие обязанностей, возложенных на провинциальную полицию. И в скором времени выходят «Временные правила» 1862 г., где определяются компетенции, структура и функциональные направления губернской полиции. По «Временным правилам» все компетенции впервые укладываются в определенную схему. Обязанности полиции распределены здесь на четыре части и тщательно прокомментированы. Но основным достижением законодательства было изъятие у провинциальной полиции компетенции судебной и хозяйственной.

Следующим шагом в установлении компетенции во второй половине XIX вв. является их уточнение по отношению к отдельным полицейским агентам. В 1867 г. окончательно были определены компетенции становых приставов как носителей единоличной власти в стане. В июне 1878 г. «Высочайшим повелением об учреждении должности урядника» были созданы новые полицейские агенты. Отсутствие четного определения их функций заставило МВД в последующее пять лет посылать в губернии множество инструкций о работе полицейских урядников. Окончательно они были определены 1884 г. и исключали административную направленность. В сентябре 1879 г. МВД присылает подробную инструкцию полицейским служителям за политическими ссыльными. В сентябре 1900 г. губернаторам поступает приказ «Об усилении состава полиции в районах

промышленных заведений», который точно определяет компетенцию фабрично-заводского урядника. В июле 1903 г департамент полиции распространяет по губерниям приказ об обязательном формировании сторожевой команды в каждом уездном городе, определяющий компетенции рядовых полицейских.

Конкретно компетенции полиции определены во «Временных правилах» 1862 г, где на первом месте стоят обязанности общего органа правительства в уезде, а именно – обнародование законов и распоряжений правительства и раздача кому следует сводов законов. На втором месте – охрана общественного порядка и безопасности. Далее следует – содействие делам различных ведомств (казённому, судебному, военному и т.п.).

Вопрос о степени власти полиции принадлежит к числу наиболее трудных и запутанных. Причина этого заключается в отсутствии обстоятельно обработанного наказа полиции и полицейским чинам. То, что помещено в части Н «Устава благочиния», а также во «Временных правилах» под названием «Наказ чинам и служителям уездной полиции», содержит в себе перечисление обязанностей чинов полиции вообще и отдельных чинов в особенности, являясь повторением того, что содержится в других уставах и положениях. Но там не имеется точного и систематического определения степени власти, предоставляемой чинам полиции для приведения в действие предписаний закона, распоряжений правительства и собственных мер полиции.

Например, в «Уставе благочиния» полиция имеет право наложить на виновного некоторые виды наказания. Но они носят казуальный характер - за один и тот же проступок могло быть два и более наказания. Полиция могла широко применять штрафы. Размер штрафа не выражался в конкретной сумме, а определялся суммами, которые отпускались в благотворительных учреждениях на содержание нищего или рядового; полусуточным, суточным, двух-, шести- и двенадцатисуточным содержанием арестованного в смиренном доме; полусуточным содержанием больного в больнице; двойной ценой предмета или суммы договора. В целях реального взыскания штрафа предусматривался арест и содержание под стражей до его выплаты. Последняя мера штрафа имела соци-

альный смысл, ибо срок выплаты, а следовательно, и содержание под стражей зависели от материального положения наказанного. Для несостоятельных людей арест мог быть бессрочным.

Арест мог применяться полицейскими и как самостоятельная мера наказания, при этом устанавливался определенный срок – 1,3 дня, или окончание ареста обуславливалось определенным событием (окончание крестного хода). При срочном аресте предусматривалось и дополнительное условие – содержание арестованного на хлебе и воде. Полицейские чиновники имели право поместить виновного в исправительный или в «работный» дом. Предусматривалось и содержание в смиренном доме, которое могло сочетаться с выполнением определенной работы (топкой бани в этом доме). В качестве дополнительных мер наказания, полиция имела право на 2-3 удара прутом или плетью по виновному. В «Уставе благочиния» ничего не говорится о сословной дифференциации применения полицией мер наказания. Однако если учесть, что от некоторых наказаний, например, телесных, было освобождено дворянство, а льготами пользовались и другие привилегированные группы населения, становится очевидным, что всей своей тяжестью полицейские репрессии должны были обрушиться на простых людей.

Предоставление полиции права применять наказание по обширному кругу правонарушений существенно подрывает идею разделения полиции и суда. Практически безграничное право полиции содержать арестованных под стражей не могло не привести к злоупотреблениям.

В дальнейшем вопрос о степени власти провинциальной полиции разрабатывался такими нормативно-правовыми актами, как указом 1803 г. «О средствах полиции» в 1837 г. Но они, как и «Устав благочиния» не содержат четкого определения полицейской власти.

Наибольшую определенность представляют в этом отношении постановления о производстве дознания и следственных действий на общем преступлении, содержащиеся в судебных уставах 1864 г. Это не означает, что наказ полиции и другие уставы, касающиеся её деятельности, не содержали

никаких постановлений по данному предмету. Но они находятся в разных частях свода законов и в разных местах учреждения и наказа полиции, не представляя ничего систематического. Они часто перемешивались с мерами, которые полиция должна принимать для предварения разных бедствий или беспорядков независимо от средств принуждения или взыскания с кого либо. Кроме этого, в наказе 1862 г. определяя порядок действий полиции, законодатель ограничивался такими выражениями, как «полиция наблюдает, чтобы...», или «полиция принимает меры и поступает по законам», или «прекращает беспорядок», или «понуждает» и т.п.

Таким образом, полномочия провинциальной полиции по отношению к действиям прочих властей и к правам частных лиц остаются не определенными. На наш взгляд, причины этого заключается в следующем:

1. Нормативно-правовые акты о дореволюционной полиции составлялись в то время, когда вопрос о границах административной власти вообще, а полицейской в особенности, почти не возникал.

2. При разнообразии обязанностей, возлагаемых на губернскую полицию, мера власти не сопоставлялась со свойствами дел каждого рода. Так, охрана общественного спокойствия предполагает иной способ действия, чем наблюдение за исправностью дорог или за исполнением правил врачебного устава. Поэтому общий наказ полиции содержит в себе указания на предметы ее деятельности, но предполагает что порядок действием и степени власти, предоставленной полиции, определены в разных специальных уставах. Это не устраняет, однако неясности в определении степени власти полиции по тем предметам, которые относятся к основной деятельности полицейского (охрана спокойствия и порядка, предупреждение и пресечение преступлений).

В Общем учреждении полиции имеются некоторые статьи старого происхождения, мало способные определить границы полицейской власти. Так, в статье 1328 говорится, что «никто из чиновников, принадлежащих полиции, сам собой не может наложить уголовного наказания: сие предоставляется суду по законам». Статья показывает, что закон не предоставляет полиции права судебной уголовной власти. Практически этот принцип ведет к тому, что полиция обязана

передавать на рассмотрение судебной власти все дела, подведомственные общим и мировым судебным установлениям и подлежащие им на основании судебных уставов, уложениях о наказаниях и т.п. Но независимо от уголовного наказания имеются еще меры принуждения и взыскания, в которых проявляется доля принудительной власти, предоставляемой полиции для осуществления возложенных на нее обязанностей. Она и остается без надлежащего определения, как видно из статьи 1327.

«Полиция, – гласит эта статья, – в случае нарушения благочиния и порядка в округе ея ведомства, приводит, по мере власти ей предоставленной, предписанное законом или постановлением к точному и неперемennomу постановлению, несмотря ни на какое лицо; оказывающих же явное и насильственное сопротивление требованиям ея, берет, в определенных законами случаях, под стражу». Приведенная статья основана на законодательных актах, относящихся ко времени до судебной реформы (1775, 1782, 1837 и 1862 гг.). В то время выражение «по мере власти ей предоставленной» имело очень определенный смысл, ввиду существования прав полицейской расправы, теперь значительно ограниченной уставом о наказаниях. Постановления 1327 статьи ограничивались правилом 1328 статьи, которая, вместе с тем, дополняла её смысл. Из сопоставления этих двух статей вытекает, что полиция пользуется широким правом принуждения и расправы, пределы которой ограничиваются уголовными наказаниями, применяемые судом¹.

Перемены, последовавшие с изданием судебных уставов 1864 г., ограничили право полицейской расправы. Но оставили без определения власть понуждения, предоставленную полиции, что не входило в задачу составителей этих указов. Пересмотра же полицейских учреждений не последовало. Вследствие этого власть полиции остается неопределенной из-за отсутствия общих правил. Она определяется или законом применительно к отдельным предметам ее деятельности, или практическими соображениями, постоянно меняющимися под

¹ Ерошкин Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России. М., 1960. С. 201.

влиянием условий места, времени и личных взглядов полицейских властей. К последующим нормативно-правовым актам, касающимся отдельных мер, предоставленных в распоряжении полиции, относятся «Временные правила об употреблении полицейскими и жандармскими чинами в деле оружия» от 10 октября 1879 г. Правила 1879 г. являются дополнением к статье 1327, на основании которых полиции предоставляется право брать под стражу лиц, оказавших сопротивление, о чем 1327 статья не упоминает.

Порядок использования оружия (на основании названных правил) определяется в двух случаях: когда употребление оружия разрешается отдельным чинам полиции, действующим вне состава команды; когда полицейские и жандармские команды призываются для восстановления порядка.

Применение оружия отдельными чинами полиции разрешается в следующих случаях¹:

- для отражения вооруженного нападения на чины полиции или нападения невооруженного, но совершенного при таких условиях, когда иное средство защиты невозможно;
- для задержания сопротивляющегося или убегающего преступника;
- при преследовании бежавшего арестанта;
- для обороны лиц, подвергшихся нападению, угрожающему их жизни, здоровью и неприкосновенности.

Использование оружия командами зависит от усмотрения полицейского начальства, распоряжающегося на месте беспорядков. Ему предоставляется определение времени действия оружием. Но предварительно полицейское начальство должно применить все меры к усмирению и предупредить об этом собравшихся. Это происходит следующим порядком: «...полицейский чин становится перед войсками рядом с военным командиром, дается сигнал тревоги из трубы или барабана и он громко говорит: «Именем Государя Императора и на основании приглашаю всех немедленно разойтись или положить оружие. При непослушании войска будут действовать оружием. Если за этим не последует

¹ Тарасов И. Т. Полиция в эпоху реформ. М., 1885. С. 125.

исполнение, то действие оружием может начаться только после громкого троекратного предварения о том неповинующихся». Из этого правила допускаются исключения в тех случаях, когда происходит нападение на команду, или «при необходимости спасти жизнь лицам подвергшимся насилию со стороны возмущившихся». Огнестрельное оружие должно быть употреблено только в случаях крайней необходимости.

Согласно «Временным правилами» полицейские должны были исполнять указания УПУ, если эти указания не противоречат указам. На практике УПУ и ГПУ рассматривали и вопросы, не предусмотренные известными законодательными актами. Они просили у губернатора расширить их компетенцию в различных вопросах.

Жестоко наказывая население за всякое неисполнение, или промедление в исполнении многочисленных предложений правительства полицейские чиновники сами нарушали общественный порядок, дрались, ссорились, пьянствовали вместе с преступниками. К всевластной полиции, которая «ничего не делает без взяток», люди должны были обращаться постоянно по всем вопросам жизни. Они повседневно ощущали на себе полицейский гнет, произвол и лихоимство¹.

Таким образом, длительное время полномочия полиции были не вполне определены из-за отсутствия общих, четко регламентированных правил. Основные компетенции полиции на местах обозначились в последней четверти XVIII вв. на основе «Учреждения для управления губернией» и «Устава благочиния». В течение всего XIX в. государство пытается уточнить все многообразие прав провинциальной полиции и уложить их в определенную схему. Изменение ситуации внутри страны, произошедшее в результате реформ 60-70-х гг., диктовало необходимость приведения ее в соответствие с требованиями времени.

¹ Сысуев Ю. Б. Провинциальная полиция в XIX веке (на примере Симбирской губернии) : дис. ... канд. истор. наук. Саранск, 2003. С. 128.

В 1867 г. были приняты «Положения о корпусе жандармов» и «Инструкции околоточным надзирателям», установившие компетенцию отдельных полицейских подразделений. В связи с разделением полиции в 1871 г. были приняты «Правила о порядке действий чинов корпуса жандармов по исследованию преступлений», которые регламентировали взаимоотношения между общей полицией и корпусом жандармов, а также разграничивали предметы их ведения. Жандармские чины должны были сообщать о всех деяниях уголовного характера и в случае необходимости предпринимать все меры для задержания подозреваемых и сохранения следов преступления.

В то же время постановления о производстве дознания и следственных действий по общим преступлениям по-прежнему многие вопросы оставляли неопределенными. В нормативно-правовых актах того периода, определявших порядок действий полицейских чиновников, меры наказания перемешиваются с мерами предупредительного характера и не имеют четких формулировок.

Дальнейшим преобразованиям нормативно-правовая база полиции подверглась на рубеже XIX-XX вв. В это время принимаются нормативные акты: «Основы полицейской службы» (1896 г.), «Положение о видах на жительство» (1895 г.), «Изменения о пересмотре временных правил и штатов полиции» (1900 г.), «Об учреждении уездной полицейской стражи» (1903 г.) и ряд других.

При разработке законов правительство уделяло внимание и такой проблеме, как совмещение полицейскими чинами государственной службы с другими видами деятельности. Введенные в 1890 г. «Правила о порядке совмещения частных занятий со служебной деятельностью чинов Городских и Уездных Полиций» запрещали и им самим, и членам их семей занятия торговлей, промыслами и теми видами деятельности, которые находятся под контролем полиции¹.

Таким образом, полицейское законодательство развивалось бессистемно, зачастую под воздействием чрезвычайных обстоятельств. По нашему мнению, регламентация деятельности полиции имела ряд недостатков. Сохраняли силы устаревшие законодательные акты. Не было издано ни одного официального

¹ Шелкопляс В. А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века. М., 1981. С. 111.

сборника полицейского законодательства, что затрудняло поиск и выбор правовых норм, необходимых для осуществления служебных обязанностей. Нормативные акты не систематизировались и представляли собой механическую сумму законоположений целого столетия. Полицейское законодательство не соответствовало реальному положению дел и требовало коренного обновления.

1.3 Центральные полицейские учреждения в дореволюционной России

Структура центральных полицейских учреждений Российской империи окончательно оформилась в 1880 г. и оставалась практически неизменной до 1917 г.

Общее руководство полицией Империи осуществлял Министр внутренних дел. Он же заведовал Корпусом жандармов на правах Шефа жандармов.

Отдельный корпус жандармов (ОКЖ) представлял собой специальное воинское формирование, военные чины которого составляли основу штата жандармско-полицейских учреждений Российской империи с 1826 по 1917 гг. (губернских жандармских управлений, охранных отделений, жандармско-полицейских управлений железных дорог, жандармских дивизионов и полуэскадронов и др.). ОКЖ был создан на основании «Положения о корпусе жандармов», изданного 28 апреля 1827 г. (должность Шефа жандармов была учреждена 25 июня 1826 г.). По инспекторской, строевой и хозяйственной части ОКЖ входил в систему Военного министерства, а по «наблюдательной части» - организации и ведению политического розыска, проведению дознаний и другим вопросам - учреждения ОКЖ (ГЖУ, охранные отделения и др.) подчинялись III Отделению СЕИВК (25 июня 1826 г. - 6 августа 1880 г.), а затем Департаменту полиции МВД (6 августа 1880 г. - 7 марта 1917 г.).

Непосредственно руководили корпусом жандармов, помимо Шефа жандармов, Главное управление ОКЖ, возглавляемое Командиром Отдельного корпуса жандармов. Исполнительным органом являлся состоящий из 6 отделений

Штаб ОКЖ, который непосредственно руководил финансовыми и кадровыми вопросами местных учреждений политического сыска.

Центральным органом, направляющим деятельность полиции Российской империи в 1880-1917 гг. был Департамент полиции (ДП), входивший в состав Министерства внутренних дел. Во главе Департамента полиции стоял директор, в обязанности которого вменялось докладывать обо всех делах Министру внутренних дел и, разрешать «... силою существующих законов и учреждений все затруднения, встречающиеся при исполнении». Вторым человеком в департаменте был вице-директор. Именно на вице-директоре ДП чаще всего лежали обязанности по заведованию политическим сыском в империи¹. «Для исправления разных поручений» при Департаменте полиции состояли «чиновники для особых поручений». Эти чиновники отправлялись для инспекции в губернию – тайно или явно, где и действовали в соответствии с инструкцией, полученной ими от директора. Они проверяли на местах, как работу полицейских управлений, сыскных отделений, так и проводили инспекцию расходования тех или иных средств, выделяемых центром. Очень часто чиновники посылались непосредственно в помощь сыскному отделению или жандармскому управлению при расследовании дела, вызвавшего большой общественный резонанс. После исполнения возложенного на них поручения чиновники для особых поручений были обязаны представить директору Департамента «особый доклад», в котором «излагались бы все обстоятельства, найденные ими при обозрении и исследовании с приложением своего мнения».

Департамент полиции состоял из отделов или делопроизводств, руководств и их функции в зависимости от ситуации в стране менялись².

1-е делопроизводство (1880-1917 гг.) – распорядительное. Оно заведовало личным составом всех учреждений полиции, подготовкой полицейского резерва, здесь хранились материалы личного состава департамента и досье агентов и провокаторов.

¹ Кошко А.Ф. Очерки истории уголовного мира царской России. М., 1990. Т. 1. С. 101.

² Перегудова З.И. Политический сыск в России. М., 2002. С. 45.

2-е делопроизводство (декабрь 1880-1917 гг.) – законодательное, занималось составлением полицейских инструкций, циркуляров, а также законопроектов. С 1911 г. по решению П.А. Столыпина 2-е делопроизводство стало заниматься вопросами о реформе Департамента полиции, о паспортном уставе, а также разработкой фабрично-заводского законодательства. В 1906 году в составе 2-го делопроизводства работало несколько комиссий, занимавшихся проблемой реформы полиции. Это комиссии Фриша, Макарова и Коханова.

3-е делопроизводство (декабрь 1880-1917 гг.) – секретное, до конца XIX века было важнейшим во всей структуре департамента. Заведовало всеми делами политического розыска, надзором за политическими организациями и партиями. С 1 января 1898 г. важнейшие дела 3-го делопроизводства были переданы в Особый отдел.

4-е делопроизводство (февраль 1883-1902 гг.; 1903-1914 гг.) наблюдало за ходом политических дознаний в губернских и жандармских управлениях, а после 1907 г. осуществляло надзор за массовым рабочим и крестьянским движением и за деятельностью легальных обществ. Через это делопроизводство проходило утверждение уставов обществ, а также разрешение публичных лекций, чтений, выставок и съездов.

5-е делопроизводство (1883-1917 гг.) ведало гласным и негласным надзором, а также наблюдало за иностранцами, проживавшими в России.

6-е делопроизводство следило за изготовлением, хранением и перевозкой взрывчатых веществ, пожарной охраной, а также фабрично-заводским законодательством.

7-е делопроизводство (1902-1914 гг.) – Особый отдел – наследовал функции 4-го делопроизводства по наблюдению и дознанию по политическим делам. Рассмотрим подробнее историю данного делопроизводства, так как оно играло определяющую роль в развитии политического сыска в России рассматриваемого нами периода.

До 9 января 1898 г. вся деятельность ДП по политическому сыску входила в обязанности 3-го («секретного») делопроизводства. В связи с ростом

революционного движения значительно возросла работа в этом направлении, и 3-е делопроизводство перестало справляться с этими обязанностями. Таким образом, встал вопрос о выделении его Особого отдела, выполнявшего наиболее секретную и важную работу, в самостоятельную структуру. С этой целью в январе 1898 г. было преобразовано 4-е делопроизводство, в функции которого вошло наблюдение за ходом политических дознаний в губернских жандармских управлениях и осуществление надзора за массовым рабочим, крестьянским и общественным движением. А затем, в 1902 г., было создано 7-е делопроизводство (Особый отдел), просуществовавшее до 13 апреля 1914 гг. С этого времени все дела упраздненного 7-го делопроизводства наследовало 9-е делопроизводство.

К функциям Особого отдела относились: политический розыск в России и за границей; руководство внутренней и заграничной агентурой; наружное наблюдение за лицами, занимающимися противоправительственной деятельностью; негласное наблюдение за корреспонденцией частных лиц, за политическим настроением учащейся молодежи, настроением рабочих и т.п.; розыск по делам политическим; составлением списков нелегальной литературы; составление общего каталога хранящихся в библиотеке ДП революционных изданий и выдача по ним справок.

1-е делопроизводство (1908-1917 гг.) заведовало сыскными отделениями. Образованное в 1908 г. хотя и явилось самым «молодым» делопроизводством департамента полиции, но приобрело огромное значение. Непосредственным «шефом» этого делопроизводства явился министр внутренних дел, который лично назначал начальников отделений, их помощников, надзирателей, переводчиков и даже канцелярских чиновников.

2-е делопроизводство (1914-1917 гг.) занималось делами, связанными с войной. В компетенцию этого делопроизводства входило: ведение политического сыска в Российской Империи и за ее пределами (в том числе и штаты розыскных органов), ведение разведывательной деятельности, надзор за военнопленными, розыск и поимка дезертиров, охранение и возобновление государственной границы Российской империи, охрана императорской семьи и самого императора.

Так же 9-е делопроизводство наследовало все дела упраздненного 13 апреля 1914 г. 7-го делопроизводства.

Все делопроизводства могли взаимодействовать друг с другом посредством их руководителей, в том случае, когда одному из отделений требовались какие-либо сведения, являющиеся компетенцией другого делопроизводства.

Гордостью Департамента была фотолаборатория, оснащенная лучшей фототехникой мира, также использовавшаяся для нужд всех делопроизводств.

Штаты Департамента Полиции были невелики, в разные годы здесь работало от 70 до 150 человек, прошедших тщательный отбор. Почти все сотрудники были выходцами из высших сословий Российской Империи, и большая их часть имела высшее образование. Однако, несмотря на эти положительные моменты, эффективность работы полиции снижалась в результате ее децентрализации и раздробленности.

Связь с органами полиции на местах Департаментом полиции осуществлялась чаще всего через губернаторов. ДП имел право непосредственного обращения к губернатору, хотя не мог «требовать от них объяснений, еще менее делать им замечания»⁹⁸. Губернатору подчинялись и полицейские управления городов, а также уездная полиция. Департамент не имел права непосредственно, в обход губернатора, обратиться к полицмейстеру или уездному исправнику. Однако было и одно исключение, когда 8-е делопроизводство (единственное в департаменте) могло непосредственно обращаться во все полицейские управления империи, вплоть до станового пристава. Это происходило, когда по этому делопроизводству циркулярно направлялись «Списки разыскиваемых лиц». Иногда точно такие же Списки направлялись по линии Особого Отдела. Но всегда эти списки, прежде всего, проходили через канцелярию губернатора. Что же касается обратного движения дел, то губернатор по всем вопросам, в том числе, связанных с делами по полицейскому ведомству «представлял рапорта лишь Государю Императору и Правительствующему Сенату»⁹⁹. Кроме того, губернатор был обязан доставлять в Министерство внутренних дел отчеты, срочные донесения и ведомости. Как известно, МВД включало в свою структуру не только

Департамент полиции, но и Главное Управление Почт и Телеграфов. Хозяйственный департамент, Медицинский департамент и т.д. Отчеты губернаторов, приходявшие в Центральную канцелярию МВД содержали не только сведения по полицейскому ведомству, но и хозяйственные отчеты, которые направлялись в соответствующие департаменты. Таким образом, губернатор находился по отношению ко всем департаментам МВД в одинаковом положении. Интересно, что губернатор, являясь непосредственным начальником полицмейстера, отдавая ему приказы, не имел права вмешиваться в непосредственное управление полицейскими силами. Свод Законов не регулировал никак взаимоотношения между этими должностными лицами. В результате получалось, что Департамент не имея права приказа или замечаний губернатору – главному лицу в губернии, обладал этим правом в отношении полицмейстера. В свою очередь губернатор, «являясь начальником губернии», обладал минимальной властью по отношению к полицмейстеру, который напрямую подчинялся Департаменту и строго следовал распоряжениям из Санкт-Петербурга. Это приводило к коллизиям в отношениях между полицмейстером и губернатором, когда полицмейстер даже отказывался выполнять приказы губернатора, шедшие вразрез с циркулярами из столицы¹.

Еще более сложными были взаимоотношения между губернаторами и начальниками политической полиции (начальником ГЖУ и начальником охранного отделения): отделения политической полиции были независимы от губернаторов, отвечавших за безопасность и спокойствие в губернии; такого рода двойственность вносила порой немалые сложности в их деятельность и отношения с властями.

Основной задачей, которую ставил перед собой Департамент полиции, была организация работы полиции. Причем организация не детальная, а, скорее, общетеоретическая, в виде руководства к действию. При этом департамент полиции практически никогда не вмешивался в работу местных полицейских

¹ Алексушин Р.В. Развитие полицейской губернаторской власти // Общество и безопасность. 2004. № 1. С. 58.

органов. Происходило это по двум причинам: во-первых, департамент, как уже говорилось, не мог обойти власть губернаторов; во-вторых, штаты центрального ведомства не были рассчитаны на всеобъемлющий охват работы местных органов, не предусматривали детальный контроль над ними. Это, в свою очередь, обуславливало сложность системы полицейских органов царской России и неоднозначные механизмы подчинения. Таким образом, изначально устанавливалась децентрализованная система работы полиции, где присутствовали расчет на инициативу и учет условий органами полиции на местах.

Таким образом, исторически органы полиции Российской империи прошли девять этапов с зарождения в конце XV века до 1917 г. Общественно-политическая жизнь в конце XIX – начале XX веков приводит к перестройке всех звеньев общей и политической полиции империи. Проведённые реформы способствовали централизации, милитаризации и специализации полицейских органов. Центральным органом, направляющим деятельность полиции Российской империи в 1880-1917 гг. был Департамент полиции, входивший в состав Министерства внутренних дел. При этом жандармские образования комплектовались и финансировались еще и по линии Военного министерства, что во многом усложняло структуру подчинения и ухудшало взаимодействие между полицейскими учреждениями.

2 ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ОРГАНИЗАЦИИ ПОЛИЦИИ В РОССИИ

2.1 Правовое регулирование деятельности полиции

Успешное решение задач, стоящих перед органами внутренних дел, во многом зависит от качества правового регулирования, своевременного внесения корректив в нормативные правовые акты с учетом потребностей общества и возникающих новых общественных отношений.

С удовлетворением хочется подчеркнуть, что в ходе административной реформы, проходящей на современном этапе развития нашего государства, Министерство внутренних дел Российской Федерации достаточно продуктивно инициирует принятие базовых федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов. Так, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3 -ФЗ «О полиции»¹, Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»³, Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»⁴ и другие, пакет известных указов Президента Российской Федерации, принятые в их исполнение приказы МВД России обеспечили своеобразный прорыв в правовом обеспечении деятельности полиции.

¹ О полиции : федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/

² О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/

³ Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112702/

⁴ Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 02.04.2014 N 44-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195/

Правовые основы деятельности ОВД содержательно predetermined местом ОВД в механизме государства и общества. Здесь следует помнить, что ОВД – это органы исполнительной власти, имеющие, в свою очередь, сложную структурную организацию. Нередко даже в связи с этим к самим ОВД применяется термин «органы правоохранительного блока», а к их частям – «криминальный блок», «полиция общественной безопасности» и пр.¹

Каждый «блок» реализует установленный и специфический объем правоохранительных задач и функций: охрану общественного порядка, прав и свобод граждан, борьбу с правонарушениями и преступностью во всех их видах; оперативно-розыскную и уголовно-процессуальную деятельность; обеспечение безопасности дорожного движения и др.

Сферы деятельности ОВД столь обширны и разнообразны, что объективно достаточно часто появляется потребность в формировании, совершенствовании, реконструкции этих органов, в особенности их специализированных подразделений, осуществляющих деятельность по борьбе, например, с экстремизмом, терроризмом, по другим актуальным правоохранительным направлениям. Здесь следует вести речь о непрекращающейся эволюции организации и деятельности ОВД. И это также нужно учесть при анализе правовых основ в указанной области.

В юридической доктрине используется немало синонимов понятия «правовая основа». На слуху такие термины как «нормативно-правовое обеспечение», «юридическая регламентация», «правовая (документально-юридическая) форма», «нормативно-правовое закрепление»².

Собственно правовая основа функционирования государственных органов также рассматривается неоднозначно. Данным понятием обозначают обычно совокупность исходных правил, основополагающих начал, выраженных в разных

¹ Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел. М., 2013. С. 87.

² Драгунов В. В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления ОВД : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 43.

формах, или качественно и организационно обособленную однородную деятельность по установлению соответствующих нормативных актов¹.

М. Н. Кузьмина, Л. А. Григорян, И. Б. Киричук, С. С. Миронов, М. Н. Альтшуллер и др. нормативной основой деятельности ОВД признают совокупность нормативно-правовых актов, регулирующих организацию и деятельность ОВД². При этом они не разграничивают понятий «нормативная основа» и «правовая основа».

М. Н. Альтшуллер в структуре нормативной основы деятельности ОВД выделяет также соответствующие уровни: первый (его образуют акты внешнего действия) и второй (речь идет об актах внутреннего характера) - ведомственное регулирование³. Здесь, однако, следует обратить внимание на тот факт, что поскольку в последнее время в деятельности ОВД, как и в деятельности многих других субъектов, нередко используются моральные правила, правовые обычаи и принципы, правовоположения юридической практики и пр. другими словами, нормативные правовые акты являются центральной составляющей, но не единственным элементом правовой основы их деятельности.

М. Н. Кузьмина определяет правовые основы деятельности ОВД как совокупность исходных правил, выраженных в различных формах, в соответствии с которыми строится и функционирует система ОВД⁴. Поскольку они имеют источником само право, а право проявляется, главным образом, в правосознании, правовых нормах и правоотношениях, формами выражения последнего являются нормативно-правовой акт, правовой обычай и прецедент. Но воплощены они преимущественно именно в основном в законодательных актах.

Ядром правовой основы организации и деятельности ОВД являются нормы права.

¹ Юсупов А. В. К вопросу о понятии «административное» нормотворчество // Ученые записки: сб. статей. 2015. № 11. С. 157.

² Кузьмина М. Н. Правовые основы формирования и деятельности ОВД (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 57.

³ Альтшуллер М. Н. Нормативная основа деятельности ОВД: лекция. М., 2013. С. 12.

⁴ Кузьмина М. Н. Правовые основы формирования и деятельности ОВД (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 58.

Кроме таких норм, при характеристике правовых основ деятельности ОВД следует учитывать и конкретные правоотношения и процедуры, складывающиеся при возведении их в статус нормативных предписаний, то есть правотворческую деятельность в целом, используемые при их формулировании, а также в последующей правореализации правовые способы и средства. Не следует упускать из виду и момент правореализации. Тем самым в правовую основу деятельности ОВД кроме правовых норм и правотворчества входят правоприменительные акты, сама правоприменительная деятельность, юридические знания, правопорядок и др.¹

В связи с многоплановым содержанием различных элементов правовой основы деятельности ОВД, можно их объединить в две группы: 1) фиксирующие статику права; 2) выражающие динамику права.

Правовые основы в статике – это регулирующие организацию и деятельность ОВД правовые нормы и принципы, установленные в нормативно-правовых актах, а также правоприменительные решения (нормативный компонент); правовые учреждения, осуществляющие правотворческие и правоприменительные функции (институциональный элемент); правовые взгляды, идеи, представления (идеологический элемент). Правовые основы деятельности ОВД в динамике – правотворчество, реализация права, юридические факты, правосознание.

Нормы права обеспечивают взаимодействие и взаимосвязь всех названных компонентов. Именно с ними связаны, в первую очередь, нормативные правовые основы деятельности ОВД.

Нормативно-правовая основа деятельности ОВД представляет собой совокупность нормативных правовых актов, участником которых являются ОВД и их сотрудники. В таких актах определяются цели и задачи деятельности ОВД, их функции и принципы работы. Значительно количество таких актов регламентируют порядок формирования ОВД, их полномочия, формы

¹ Юсупов А. В. К вопросу о понятии «административное» нормотворчество // Ученые записки: сб. статей. 2015. № 11. С. 159.

деятельности, внутриорганизационную структуру и внешние связи, в том числе иерархического типа. Действуют они, как правило, на трех уровнях: федеральном, региональном, местном.

На федеральном уровне главным таким актом, безусловно, является Конституция РФ (первый подуровень федеральных актов, составляющих нормативно-правовую основу деятельности ОВД). Сюда же входят федеральные конституционные законы и федеральные законы (второй подуровень). И наконец, к ним относятся нормативные указы и распоряжения Президента РФ, акты палат Федерального Собрания РФ, нормативные постановления и распоряжения Правительства РФ, решения высших судебных инстанций РФ, акты Генеральной прокуратуры РФ и акты других федеральных органов государственной власти, в том числе ОВД (третий подуровень).

Региональный уровень нормативно-правовой основы также включает три подуровня: 1) конституции республик и уставы иных субъектов РФ; 2) законы субъектов РФ, регулирующие отношения в указанной сфере; 3) подзаконные нормативно-правовые акты, принятые органами государственной власти этих субъектов РФ¹.

Местный (муниципальный) уровень нормативно-правового регулирования организации и деятельности ОВД образуют акты, принимаемые органами местного самоуправления (уставы муниципальных образований, акты выборных представительных и исполнительных органов местного самоуправления, а также должностных лиц этих органов и др.).

В нормативно-правовую основу организации и деятельности ОВД включаются и международно-правовые акты и принципы (п. 4 ст. 15 Конституции РФ), которые входят в национальную правовую систему России.

Охарактеризуем основные акты, составляющие нормативно-правовую основу деятельности ОВД. Речь идет, в первую очередь, о Конституции РФ. В частности, в ст.ст. 15, 71, 72, 78, 114 названного акта установлены принципы

¹ Карташов Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2012. С. 52.

организации и деятельности ОВД как составной части механизма государства (например, конкретизируются задачи Правительства РФ, которые оно должно решать через правоохранительные органы).

В Конституции же установлены правила поведения всех органов власти с населением. Эти правила применимы и к ОВД. Они должны в своей деятельности исходить из того, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2 Конституции РФ); все органы государственной власти, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию РФ и законы (ч. 2 ст. 15); любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения (ч. 3 ст. 15); все равны перед законом и судом (ч. 1 ст. 19); каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22) и т.д.

Некоторые статьи Конституции РФ устанавливают запреты, которых также должны придерживаться ОВД. В их числе: недопустимость любых ограничений в социально-правовом статусе (ч. 2 ст. 19); запрет на применение пыток и насилия в любой другой, унижающей человеческое достоинство форме (ч. 2 ст. 21); недопустимость вторжения в частную жизнь лица без его согласия (ч. 1 ст. 24); отказ от любых видов деятельности, связанных с популяризацией идеи чьего-либо превосходства по любому основанию (ч. 2 ст. 29); недопущение проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25) и др.

В Конституции РФ также определены полномочия органов государственной власти по принятию правовых актов, в том числе и тех, которые регламентируют деятельность ОВД (ст. ст. 76, 90, 104, 105, 115), принципы организации и деятельности государственных органов (законность, федерализм, гласность, самостоятельность, гуманизм, разделение властей и др.), в том числе, касающиеся деятельности ОВД.

Весомую роль в регулировании деятельности ОВД играют федеральные конституционные и федеральные законы, которые прямо или опосредованно регулируют деятельность ОВД. В их ряду можно упомянуть кодифицированные акты, например, Уголовный кодекс РФ, Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и др.

В числе специальных федеральных законов, регулирующих деятельность ОВД, на первом месте стоит Закон «О полиции»¹.

Среди законодательных актов федерального уровня, которые содержат прямые предписания в адрес ОВД, следует отнести Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»², Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»³, Законы РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-І «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»⁴, от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ»⁵, Федеральные законы от 20 апреля 1995 г. № 45-ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»⁶, от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»⁷, от 15 ноября 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности

¹ О полиции : федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/

² О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/

³ О военном положении : федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/

⁴ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон РФ от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 03.07.2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385/

⁵ О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 02.06.2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/

⁶ О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федеральный закон от 20.04.1995 N 45-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6425/

⁷ Об оперативно-розыскной деятельности : Федеральный закон от 12.08.1995 N 144-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/

дорожного движения»¹, от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии» [8], от 8 января 1998 г. № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»², от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»³, от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴, от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»⁵, от 10 июня 2008 г. № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»⁶, от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»⁷, от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»⁸, от 30 ноября 2011 г. № 32-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁹ и др.

¹ О безопасности дорожного движения : федеральный закон «» от 10.12.1995 N 196-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/

² О наркотических средствах и психотропных веществах : федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17437/

³ Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : Федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Режим доступа: <http://base.garant.ru/12116087/>

⁴ О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

⁵ Об Общественной палате Российской Федерации : федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Режим доступа: <http://base.garant.ru/12139493/>

⁶ Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77567/

⁷ О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/

⁸ О безопасности : федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/

⁹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (действующая редакция, 2016) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/

Что касается подзаконных актов, регулирующих деятельность ОВД, здесь следует отметить, что обычно на уровне актов Президента РФ и Правительства РФ принимаются положения общего характера, которые затем конкретизируются в специальных актах МВД РФ. Правительство РФ чаще всего издаёт специальные акты, регулирующие отношения в соответствующей сфере, если есть прямое указание в том или ином акте федерального уровня.

В частности, в настоящий момент статус МВД РФ регламентируется Указом Президента РФ от 11 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел РФ»¹. Здесь определено, что министр внутренних дел РФ «издает нормативные правовые акты МВД России, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает межведомственные соглашения, международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел» (пп. 3 п. 21). Более того, он выполняет функцию внутреннего контроля за соответствием решений должностных лиц системы МВД России Конституции РФ и законодательным и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД России, может отменять их при наличии достаточных к тому оснований (пп. 17 п. 21).

Нормативные акты МВД России составляют большую часть всей системы нормативно-правовой основы организации и деятельности ОВД. С их помощью государство обеспечивает оперативное и дифференцированное руководство деятельностью ОВД.

Учтены и нормативно урегулированы многие проблемы, имевшие место в правоприменительной и административно-юрисдикционной практике, предложения ведомственной науки. В частности, более детально и однозначно регламентированы права и обязанности сотрудников полиции, полно закреплён порядок и основания применения специальных мер принуждения, что позволяет

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : указ Президента РФ от 01.03.2011 N 248 (ред. от 20.09.2016) (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111139/

сотрудникам полиции эффективнее выполнять возложенные на органы внутренних дел задачи.

Так, например, ст. 15 Закона о полиции значительно подробнее, нежели п. 18 ч. 1 ст. 11 утратившего силу Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. «О милиции», регламентирует основания и порядок вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории и, по существу, подтвердила легитимность административно-процессуальных способов обнаружения и документального закрепления признаков преступлений в жилище граждан, неприкосновенность которого гарантируется ст. 25 Конституции России.

По справедливому замечанию С. П. Булавина, указанный закон восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержит более надежные гарантии прав человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности, устанавливает более жесткие требования к работе органов охраны правопорядка. Многие идеи и положения Закона о полиции, отвечая мировым и европейским стандартам, являются прорывом в законодательном регулировании правоохранительной деятельности¹.

Министр внутренних дел Российской Федерации генерал-полковник полиции В.А. Колокольцев неоднократно подчеркивал в своих выступлениях, что реформирование органов внутренних дел не закончено, оно будет продолжаться².

Однако следует констатировать, что в ходе первого этапа реформирования МВД России была допущена некоторая поспешность, а в отдельных случаях и непродуманность отдельных направлений правового регулирования деятельности полиции.

Так, например, с момента принятия Закона о полиции он являлся предметом правового регулирования 18 федеральных законов, которые устраняли дублирование и противоречия правовых норм, уточняли порядок их реализации,

¹ Булавин С.П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 18.

² Там же. С. 19.

наделяли сотрудников полиции дополнительными полномочиями или освобождали от несвойственных функций.

В силу этого в ходе дальнейшего реформирования МВД при подготовке принципиальных и коренных изменений в его деятельности требуется более взвешенный подход. В то же время реальная обстановка в организации деятельности территориальных органов МВД России обуславливает, по нашему мнению, необходимость более оперативной реализации предложений путем внесения поправок в федеральное и региональное законодательство, ряд постановлений Правительства и нормативных актов МВД России и принятия других организационных решений.

Прежде всего это касается необходимости внесения изменений в нормативные документы, регламентирующие организационно-структурное построение территориальных органов МВД России. Необоснованное укрупнение территориальных органов, формирование так называемых межмуниципальных органов МВД России привело к массе организационно-управленческих проблем, лишению самостоятельности и штатной обеспеченности полиции малонаселенных районов и городов. Эти изменения вызывают неудобства у населения и непонятны ему. Возникла масса коллизий во взаимодействии с муниципальными органами власти, прокуратурой, судами и другими правоохранительными структурами. Новое руководство МВД России открыто констатирует, что многие структурно-штатные преобразования были ошибочными и не принесли ожидаемых результатов.

Считаем, что настала пора повсеместно возродить на базе штатов межмуниципальных органов МВД России самостоятельные территориальные ОВД. Необходимые правовые предпосылки для этого созданы. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным внесены изменения в указы Президента

В 2015 г. территориальными органами МВД России в органы государственной власти субъектов Российской Федерации направлено 167 предложений о внесении изменений в региональные нормативные правовые акты об административных правонарушениях, содержащие положения, не

соответствующие основным направлениям деятельности и обязанностям, определенным Законом о полиции. По состоянию на 1 января 2016 г. предлагаемые МВД России изменения в полном объеме внесены в законы 45 субъектов Российской Федерации. Исключены полномочия должностных лиц органов внутренних дел (полиции) по 427 составам административных правонарушений.

Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 и № 250. Министром внутренних дел подписан 18 марта 2014 г. приказ № 160, дающий право создавать самостоятельные отделения МВД России по небольшим районам и городам.

В результате серьезного сокращения кадров органов внутренних дел в ходе реформы 2011-2012 г. нагрузка на личный состав служб и подразделений, непосредственно ведущих борьбу с преступностью и обеспечивающих охрану общественного порядка, значительно возросла. Большинство сотрудников работают на пределе сил и возможностей, дальнейшее повышение интенсивности оперативно-служебной деятельности может привести к негативным результатам.

В 2015 г. должностными лицами территориальных органов МВД России было пресечено 29 108 500 административных правонарушений (без учета административных правонарушений в области дорожного движения). По данным ГУОООП МВД России, общая штатная численность сотрудников подразделений по исполнению административного законодательства (далее – ИАЗ) на региональном и районном уровнях составляет 6148 единиц. Таким образом, на одну штатную единицу инспектора ИАЗ приходится 4734 протокола об административных правонарушениях, что почти вдвое превышает нагрузочный показатель расчета норматива штатной численности (2500 протоколов)¹.

В то же время, по нашему мнению, узкоспециализированная и разросшаяся за последние годы численность других правоохранительных органов объективно позволяет реально освободить полицию от ряда функций, которые безболезненно

¹ Обзор правоприменительной практики территориальных органов МВД России по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2015 году // Официальный сайт МВД России // Режим доступа: <http://mvd.ru/1236-9876>

могут исполнять наши коллеги-правоохранители. К ним можно отнести борьбу с наркоманией, комплекс миграционных проблем, профилактику экстремизма, наконец, все более не вписывающиеся в рыночные отношения обязанности подразделений вневедомственной охраны. В ходе первого этапа реформирования данные проблемы обсуждались, однако аргументы руководства МВД России, практических сотрудников и научной общественности на этот счет не были приняты во внимание. Считаем возможным в ходе дальнейшего реформирования МВД России предметно рассмотреть эти предложения. Для глубины проработки этого вопроса, думаем, имеет смысл провести в ряде регионов соответствующие эксперименты.

Несколько слов о еще одной наболевшей проблеме, которая создает определенное напряжение как в деятельности дежурных частей территориальных органов МВД России на районном уровне, так и наружных нарядов полиции, осуществляющих охрану общественного порядка: удаления из общественных мест лиц, находящихся в тяжелой форме алкогольного или наркотического опьянения. Заниматься этими гражданами, как и в прежние годы, приходится в основном сотрудникам полиции. Однако надлежащие условия в органах внутренних дел отсутствуют, в силу чего достаточно часто с доставленными до вытрезвления гражданами возникают различные чрезвычайные происшествия.

Согласно п. 14 ст. 13 Закона о полиции сотрудники полиции имеют право доставлять граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации.

Однако, несмотря на имеющиеся решения федеральных законодательных и исполнительных органов власти, Министерство здравоохранения Российской Федерации категорически не берет на себя функцию оказания услуг по вытрезвлению граждан. Убеждены, что медицинские организации в ближайшей перспективе заниматься этим не будут. Подтверждением тому является более чем 20-летнее игнорирование решений о передаче медицинских вытрезвителей в их

ведение, да и срок передачи им этих функций, предусмотренный статьей 54 Закона о полиции, истек еще 1 января 2012 г.

Вполне вероятно, что данный контингент является либо субъектами, либо объектами правонарушений, наконец, зачастую просто находится в опасном для жизни и здоровья состоянии. Кроме того, согласно статистическим данным, в 2015 г. отмечился рост на 9,4% числа лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения (298 306)¹.

Полагаем, необходимо за счет финансовых ресурсов заинтересованных федеральных органов и муниципалитетов и под их руководством возродить специализированные учреждения по типу медвытрезвителей, возложив на полицию обязанность по доставлению в них «клиентов» и обеспечение общественного порядка, а медицинским работникам – выполнять функцию приведения таких граждан в человеческое состояние.

Тем более что в России буквально недавно, к 1 апреля 2014 г., был реализован указ Президента Российской Федерации о создании специализированных организаций по содержанию иностранных граждан, подлежащих принудительному выдворению за пределы РФ, несмотря на имеющиеся финансовые проблемы в большинстве регионов. Полагаем, что российские граждане также заслуживают нормального обслуживания, кроме того, формирование специализированных организаций на принципах самоокупаемости несет в себе значительный профилактический ресурс.

Интересным является предложение по повышению эффективности работы участковых уполномоченных полиции путем привлечения к их работе конституционного ресурса муниципальных образований (статья 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой организация охраны общественного порядка на территориях муниципальных образований отнесена к вопросам местного значения). С переводом полиции на федеральное финансирование муниципалитеты фактически самоустранились от охраны общественного порядка. Чтобы придать импульс практической реализации данной нормы Конституции

¹ Краткая характеристика состояния преступности в России за 2015 год. М., 2016. С. 77.

России, считаем необходимым разработать и принять федеральный закон, детально регламентирующий порядок формирования, права и обязанности, порядок взаимодействия «муниципальной полиции» с территориальными органами МВД России, внести соответствующие изменения в Закон о полиции.

Возникшие в связи с реформированием проблемы особенно болезненно коснулись службы участковых уполномоченных полиции (далее – УУП). МВД России, приняв новое Наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции, с учетом произошедших изменений в законодательстве, достаточно полно регламентировало организационные основы деятельности УУП, их права и обязанности, что, безусловно, способствует повышению уровня работы.

Вместе с тем Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»¹ содержит в пункте 2.2 норму, которая, по сути, отменила ранее установленные ограничения по использованию участковых уполномоченных полиции не по прямому назначению. На практике это привело к тому, что участковые уполномоченные полиции большую часть служебного времени заняты несвойственной работой вне административных участков. Оказывают содействие другим службам или ведомствам, а на профилактическую работу на закрепленных административных участках у них времени не остается. Как ни парадоксально, но таким подходом по использованию участковых уполномоченных полиции недовольны прежде всего начальники территориальных органов МВД России, которые несут персональную ответственность за организацию оперативно-служебной деятельности участковых уполномоченных полиции, находящихся в их подчинении. Предлагается нормативно закрепить запреты по использованию участковых уполномоченных полиции вне зоны административных участков.

¹ Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. N 1166 г. Москва // Режим доступа: <https://rg.ru/2013/03/27/uchastkovie-dok.html>

Одной из эффективных профилактических мер, используемых полицией, является устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, путем внесения представлений. В частности п. 12 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции наделяет сотрудников полиции правом вносить в соответствии с федеральным законом руководителям и должностным лицам организаций обязательные для исполнения представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений.

Согласно данным ГУОООП МВД России, в 2015 г. руководителями территориальных органов МВД России было направлено 31 839 представлений (обращений) в компетентные территориальные органы государственной власти субъектов Российской Федерации об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, по которым получено 22 196 результативных ответов¹.

Однако единая форма предписания в нормативных актах не определена, не выработаны и важнейшие требования к его содержанию.

В заключение хочется отметить, что реализация рассмотренных проблем правового регулирования деятельности полиции будет служить не только интересам представителей правоприменительной практики, но и внутренней безопасности, защите прав и свобод граждан.

Таким образом, анализ нормативной основы деятельности ОВД демонстрирует, что основу нормативно-правовой организации деятельности ОВД составляет нормативно-правовой акт. Но ни при каких обстоятельствах не стоит забывать, что их положения тот же законодатель не создаёт произвольно, а чаще всего берет их из уже сложившихся общественных отношений.

¹ Пяткевич И.Н. О приоритетных направлениях совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел // Материалы методологического семинара по проблемам стратегического управления в органах внутренних дел. М., 2016. С. 23.

2.2 Методы и формы управления в полиции

Формы и методы управления в полиции определяют роль практического применения каждого принципа правоохранительной деятельности. Обратимся к понятию методов и форм управления. Согласно Большому толковому словарю, слово «форма» означает: 1. Способ существования содержания, неотделимый от него и служащий его внешним выражением; тип, устройство, способ организации чего-либо. 2. Способ осуществления, проявления или выражения чего-либо.

Форма управления – сконструированная с учетом определенных принципов и возможностей тех или иных частей системы процедура, позволяющая субъекту управления принимать и реализовывать управленческие решения. Например, форма принятия управленческого решения может быть индивидуальной или коллегиальной, а реализация конкретного управленческого решения может быть осуществлена в форме приказа, создания условий, благоприятствующих достижению поставленной цели, и т.д. Ключевым понятием в данном определении формы видится процедура, реализующая функцию управления¹.

Большой толковый словарь слово «метод» определяет как: 1. Способ действия в процессе познания чего-либо; последовательность действий при теоретическом исследовании чего-либо. 2. Один из приемов, позволяющий осуществить чего-либо на практике; процедура. Метод (греч. *methodos* – путь к чему-либо, прослеживание, исследование) – способ достижения цели, совокупность приемов и операций теоретического или практического освоения действительности, а также человеческой деятельности, организованной определенным образом.

Методы управления – способы организующего воздействия субъекта на объект управления, с помощью которых достигаются стоящие перед системой цели. Методы управления делятся на две группы: методы убеждения и

¹ Андреев Н.А., Коробов В.Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере. М., 2010. С. 5.

принуждения. Первые предполагают стимулирование осознанного, желаемого, соответствующего интересам работников поведения их в процессе труда; с помощью вторых работники побуждаются к должному поведению вопреки их желанию. Кроме того, методы управления могут быть классифицированы: по функциям управления, в реализации которых они применяются (методы прогнозирования, методы планирования, методы контроля и т.д.); по механизму воздействия на объект управления (административные, экономические и социально-психологические методы управления)¹.

В системе управления в полиции методы управления – это воздействие на объект, на систему управления, методы руководства – это способы воздействия на работников. Большинство специалистов, занимающихся проблемой методов, утверждают, что на людей можно воздействовать двумя основными способами: принуждением и побуждением (мотивацией). В первом случае сотрудников заставляют выполнить то, что от них требуется, во втором – они практически сами выполняют требуемое, поскольку в этом заинтересованы. Это же подтверждается и анализом практики управленческой деятельности².

Имеются и иные классификации. В частности, некоторые исследователи отмечают, что методы руководства всегда объективно обуславливаются существующими и возникающими в процессе управления отношениями между управляющим субъектом и объектами его управленческого воздействия. Если их рассматривать с точки зрения формы, способа воздействия на объект, то они подразделяются на методы принуждения, побуждения, убеждения.

Принуждение действительно только тогда, когда подчиненные хорошо осознают последствия неисполнения указаний начальника: взыскание, перевод на менее оплачиваемую или менее престижную работу, увольнение и т.п. Иными словами, подчиненный выполняет приказы, указания начальника из страха наказания. Известно, что многие руководители в большей степени любят

¹ Там же. С. 6.

² Безрядин Д.Н., Климов А.И. Стратегическое управление в органах внутренних дел: Научный доклад (фонд кафедры теории и социологии управления). М., 2014. С. 69.

наказывать, чем поощрять своих подчиненных. Такие руководители, как отмечают многие специалисты по вопросам управления, не относятся к разряду эффективных. Так или иначе, их подчиненные тратят большие усилия на то, чтобы избежать наказаний, и поэтому расходуют много сил и энергии не в интересах дела.

В зависимости от преобладания тех или иных способов можно определить и методы руководства – как регламентирующие и стимулирующие (мотивирующие). Регламентирующие методы образуют группу организационно-административных методов (их также называют организационно-распорядительными, директивными, правовыми, властными и т.д.). Стимулирующие методы можно разделить на две группы: экономические (материально стимулирующие) и социально-психологические (воспитательные, морально стимулирующие).

Методы организационно-административного воздействия опираются на власть руководителя, на его полномочия, на дисциплину и административную ответственность и предполагают однозначное поведение всех исполнителей. Их основой являются нормативные акты длительного действия – законы, директивы, приказы, наставления, инструкции и т.д., закрепляющие задачи, функции, структуру органов внутренних дел, взаимосвязь и взаимоподчиненность структурных подразделений и отдельных должностных лиц, их статус, права, обязанности. Эти методы в силу специфики деятельности органов внутренних дел являются преобладающими. Ведомственные нормативные акты требуют организацию управления строить на основе действующего законодательства, приказов и инструкций МВД России. Примером может служить Приказ МВД России от 21.04.2011 г. №222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹, закрепляющий задачи, функции, полномочия территориальных органов внутренних дел, компетенцию должностных лиц.

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ Министерства внутренних дел

В этом случае руководители органов внутренних дел выступают как полномочные представители исполнительной власти, а их предписания носят не рекомендательный, а обязательный характер. Это особенно ярко проявляется при руководстве системой и средствами в условиях сложной оперативной обстановки, при совершении террористических актов, массовых антиобщественных проявлениях, беспорядках, стихийных бедствиях, а также при других чрезвычайных обстоятельствах. Преимущества регламентирующих методов заключаются в скорости выполнения управленческих решений, в экономичности, поскольку для их реализации не нужны дополнительные ресурсы, а также в гарантированной надежности, при условии, что орган внутренних дел возглавляет сильный, умелый, опытный начальник, который является не только формально должностным лицом, но и лидером, обладающим в коллективе заслуженным авторитетом. Иногда их неправильно отождествляют с волюнтаризмом, который является не чем иным, как бюрократическим администрированием, искажением нормального стиля руководства.

Организационное воздействие по виду делится на разовое (акты) и типовое (нормы). Акт – это приказ, распоряжение, указание. Норма – тоже воздействие, но на группу конкретных ситуаций. Если смысл акта: сейчас действовать так-то, то смысл нормы иной – всякий раз, когда обстановка такая-то, надо действовать так-то. Нормы разгружают руководство от огромного количества приказов. Они бывают обязывающими, запрещающими, уполномочивающими, рекомендательными и т.д. Акт включает в себя тему (что сделать), исполнителя, срок исполнения, а также процедуру отчетности. Иногда определяется и порядок действий.

Организационное воздействие включает: инструктаж, разъяснение, убеждение, обучение. Оно может содержать и указания на формы связи с

подчиненными и смежниками во время исполнения, формы отчетности и ее сроки.

Одной из основных форм воздействия, призванного доказать истинность того или иного поведения, является убеждение. Его цель состоит не только в том, чтобы привести личность к пониманию, но и в том, чтобы добиться согласия и принятия доказываемого. Убеждение затрагивает ум и эмоции в их единстве, изменяет неправильные взгляды, отношения и формирует новые.

Чтобы убеждение как форма воздействия было максимально полезным, необходимо соблюдать следующие правила¹:

- объективность – начальник должен верить в истинность того, в чем он убеждает подчиненных;
- всесторонность – следует полностью раскрыть вопрос, рассмотрев его различные аспекты;
- дифференцированность – содержание и форма убеждения должны отвечать уровню развития личности и занимаемой должности;
- доказательность – при всех условиях убеждение должно быть последовательным, логичным;
- эмоциональность – сухой, казенной речью вряд ли кого убедишь.

Значительное звено организационного воздействия — контроль и подведение итогов.

Составные части организационного воздействия логически очевидны. Как отмечают некоторые авторы, организационно-административные методы являются ярким примером авторитарного стиля руководства. Этот метод может дать хороший результат в том случае, если цели точно определены, ресурсы имеются, технология отработана.

Сегодня одним из инструментов управления становятся стимулирующие методы: экономические (материальное стимулирование) и социально-психологические, выражающиеся в налаживании прочных связей с людьми,

¹ Безрядин Д.Н., Климов А.И. Стратегическое управление в органах внутренних дел: Научный доклад (фонд кафедры теории и социологии управления). М., 2014. С. 60.

чутком реагировании на настроения и мнения, возникающие среди личного состава, способности убеждать, стремлении добиться поддержки решений руководителя.

Материальное воздействие на сотрудника осуществляется в двух формах. Через постоянную часть – основную зарплату или должностной оклад – создается общая стимулирующая ситуация. Она имеет очень существенное значение для отношения сотрудника к своей должности, к организации и соответственно ко всему спектру организационных воздействий. Переменная часть материального стимулирования (премия, выплата из фонда стимулирования, надбавки) входит в арсенал средств текущего воздействия на сотрудника, и является своего рода усилителем организационных методов. В органах внутренних дел материальное стимулирование выражается в дифференциации должностных окладов; в дифференциации специальных званий (установление некатегорийного «потолка» специального звания при занимаемой должности, например: начальник отдела – подполковник-полковник); в присвоении или представлении к внеочередному специальному званию через «ступень» (в исключительных случаях); в установлении продолжительности дополнительного отпуска за выслугу определенного количества лет; в награждении деньгами, ценными памятными подарками; в премировании, оказании материальной помощи и других формах.

Методы регламентирования очерчивают рамки образа действий субъекта управления. К ним на основании результатов исследования можно отнести следующие методы: информирования (создания ориентирующих ситуаций, личного примера), нормирования (разрешения, запрещения, предписания).

Метод информирования предполагает способы воздействия руководителя на коллектив и отдельных подчиненных исполнителей на информационной основе, то есть путем доведения информации, детально разъясняющей предстоящие действия. Информирование исполнителей может осуществляться самыми различными способами с использованием всего многообразия форм передачи информации. Помимо прямого информирования, в ходе которого руководитель доводит сведения о цели, задачах, основных этапах и показателях

деятельности, широкое распространение нашел способ создания ориентирующих ситуаций. Его применение во многом зависит от искусства руководителя, которое должно основываться не просто на знании психологии, но и, прежде всего, на изучении личности подчиненного.

Личный пример руководителя также является одним из способов реализации метода информирования. Этим способом информация доводится не в вербальной форме, а демонстрационной – путем показа на практике, какие действия и как следует осуществлять. Применение последних двух описанных способов, как правило, позитивно влияет на эффективность деятельности, но требует высокого уровня профессиональной подготовки самого руководителя.

Метод нормирования представляет собой совокупность способов воздействия в процессе руководства, основанных на установлении норм, регламентирующих действия сотрудников по осуществлению деятельности. К этим способам можно отнести разрешение, запрещение, предписание.

Разрешение – это способ воздействия на исполнителей путем описания в нормативных документах действий, которые могут быть реализованы для осуществления ими определенной деятельности. Этим способом, как правило, нормативно закрепляются действия, реализация которых нацелена на повышение эффективности, но связана с некоторым риском. Действия, вносимые в разрешающие нормы, предварительно подвергаются глубокому анализу, прежде всего в плане оценки их последствий и практической апробации.

Запрещение как способ воздействия в процессе руководства является противоположностью разрешения, так как на основе аналогичного анализа нормативно устанавливаются действия исполнителей, которые в случае их осуществления могут привести к нежелательному эффекту. Таким образом, действия исполнителей, которые могут оказывать негативное действие на систему управления, отражаются в запрещающих нормах. Необходимо отметить, что за нарушение норм данного вида, как правило, предусматривается ответственность виновных лиц. В зависимости от сферы деятельности, уровня управления, характера нарушенной нормы ответственность может устанавливаться самая

разнообразная: дисциплинарная, административная, гражданско-правовая, уголовно-правовая.

Предписание, по сравнению с вышеописанными способами, отличается тем, что в нормативный документ вносятся действия исполнителей, которые целесообразно осуществлять для обеспечения эффективной деятельности. Предписывающие нормы играют роль путеводаителя в процессе осуществления деятельности, так как в них указываются конкретные действия, являющиеся обязательными для этой деятельности. В отличие от разрешения, в соответствии с которым можно осуществлять какие-то действия, и запрещения, когда, наоборот, следует воздержаться от определенных действий, рассматриваемый способ позитивно излагает, какие действия целесообразно реализовать в ходе деятельности. За невыполнение предписывающих норм в некоторых сферах деятельности может предусматриваться дисциплинарная, а в особых случаях даже иные виды ответственности.

Но не только экономические стимулы устанавливаются в ходе управленческого воздействия. В обществе действуют нормы морали, регулирующие отношения между людьми. Поэтому человек помимо материальных ценностей стремится к моральным ценностям, общественным идеалам. В практике руководства широко используются и методы социально-психологического, а также морального воздействия.

Социально-психологические методы играют непреходящую роль в осуществлении воздействия в ходе руководства. С учетом психологии человека, как показало исследование, приоритет отдается первой группе, так как стимулирование является лучшей мотивацией в любой сфере деятельности. Как резюме может прозвучать чисто практический совет: организовывать работу в коллективе целесообразнее посредством активизации мотивов к выполнению оперативно служебных задач, для чего сотрудники должны видеть успешность своей деятельности, иметь возможность выразить себя в труде, ощутить свою значимость.

Все методы, несмотря на их внешнюю противоположность (побуждение – принуждение, стимулирование – регламентация), тесно связаны между собой. Экономические методы опосредованно решают организационные и воспитательные задачи, административные – экономические и воспитательные, а социально-психологические способствуют решению организационных и экономических задач. Так, премирование сотрудника служит формой экономического воздействия; в то же время сам факт поощрения повышает общественный статус отличившегося и имеет социально-политическое воздействие; при этом начальник органа внутренних дел издает соответствующий приказ, т.е. применяет административный метод.

Более того, значительное преобладание в управлении лишь одного из методов, как правило, приводит к грубым ошибкам и просчетам в деятельности руководителя. Так, преобладание экономических методов, оправданное в одних ситуациях, оказывается неоправданным в других, когда начальник органа внутренних дел исходит из ложной установки, что личным составом движет лишь материальный интерес. Преобладание же административных методов постепенно вырабатывает жесткий директивный стиль со всеми его недостатками. Неограниченное применение социально-психологических методов может привести к морализаторскому стилю общения, постоянному чаепитию вместо работы, невниманию к материальным стимулам, а значит, к неудовлетворенности личного состава органа.

Каждый из методов руководства имеет сильные и слабые стороны. Поэтому перед руководителем встают следующие вопросы:

- как найти методы, которые имеют с точки зрения стоящей задачи наибольший потенциал воздействия;
- как определить сочетание различных методов руководства, чтобы их комбинация усилила мотивацию подчиненных;
- как применить избранные методы на практике с учетом особенностей сотрудников.

Методы, т.е. способы воздействия, применяются руководителем в процессе всей управленческой деятельности. Иногда высказывается взгляд, что на отдельных стадиях управления могут превалировать какие-то группы методов. Но не о превалировании каких-либо методов на конкретных стадиях, по-видимому, должна идти речь. Перед руководителями в процессе управленческой деятельности постоянно встает вопрос о мультимедийном подходе к применению методов в соответствии с составляющими управления.

Эффективное использование всего спектра методов может рассматриваться как со стороны объекта, так и со стороны субъекта руководства и управления. Руководитель и организатор имеет дело прежде всего с людьми, обладающими различными психическими свойствами – различной настроенностью и готовностью к той или иной деятельности. Учет руководителями индивидуальных особенностей исполнителей, способность упреждать их реакцию предполагает разнообразие применяемых методов.

При этом одной из наиболее дискуссионных в отечественной науке является проблема классификации мер управления. В частности, по основаниям их применения, некоторые авторы придерживаются деления на две группы¹: а) меры, которые назначаются за совершение административного правонарушения и регламентированы в законе; б) иные меры, применяемые при отсутствии правонарушения (например осмотр транспортных средств). В свою очередь в рамках второй группы выделяют: 1) меры административного принуждения, используемые в силу государственной необходимости; 2) контрольно-предупредительные меры; 3) меры пресечения правонарушений, в том числе процессуального обеспечения; 4) так называемые восстановительные меры. Как видим, в данной классификации пять групп способов административного принуждения.

Наиболее целесообразным представляется деление мер административного принуждения на четыре группы²: 1) административно-предупредительные; 2)

¹ Беленков Р. А. Правоохранительные органы. М., 2015. С. 37.

² Там же. С. 38.

административного пресечения; 3) административно-процессуального обеспечения; 4) административной ответственности. Они включают в себя возможность применения физической силы, огнестрельного оружия, специальных средств.

Меры государственного принуждения, используемые полицией, прежде всего закреплены в главе 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» Федерального закона «О полиции». К ним относятся: задержание; входение (проникновение) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории; оцепление (блокирование) участков местности, жилых помещений, строений и других объектов; формирование и ведение банков данных о гражданах. Помимо этого, возможность применения таких мер предусмотрена и в ст. 13 Федерального закона «О полиции».

Рассматривая меры предупреждения, можно сказать, что наиболее типичными из них являются следующие:

- проверка документов, удостоверяющих личность граждан, в тех случаях, когда имеются данные, позволяющие подозревать их в совершении преступления либо полагать, что они находятся в розыске, либо имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а также при наличии основания для их задержания в случаях, предусмотренных законом (п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- проверка у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций разрешения (лицензии) и иных документов на совершение определенных действий или осуществление определенного вида деятельности, контроль за которыми возложен на полицию в соответствии с законодательством РФ (п. 2 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»);
- внесение представлений об устранении причин и условий, которые способствовали реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений (п. 12 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»).

Наиболее распространенной разновидностью мер административного принуждения, которая применяется в деятельности полиции, является пресечение. К его способам можно отнести: требования, предъявляемые к гражданам и должностным лицам о прекращении противоправных действий (п. 1 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции»); доставление граждан, находящихся в общественных местах в состоянии алкогольного, наркотического или токсического опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, в медицинские организации (п. 14 ч. 1 ст. 13); задержание (ст. 14 Федерального закона «О полиции», за исключением случаев, предусмотренных п. 11 и 12 ч. 2 ст. 14); применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия (глава 5 Федерального закона «О полиции», за исключением случаев, предусмотренных п. 2 и 4 ст. 23).

Особенность данных мер отражается в их основной цели - непосредственном прекращении противоправного деяния и недопущении новых. В отличие от ранее рассмотренных средств принуждения меры административного пресечения прекращают конкретные действия как явления материального мира. Можно назвать и другую особенность - более широкий круг субъектов, в отношении которых могут быть использованы методы пресечения, поскольку они могут применяться к лицам, не достигшим 16-летнего возраста, невменяемым, лицам, обладающим иммунитетом, и т. д.

Ряд мер процессуального обеспечения предусмотрены ст. 27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ): доставление, административное задержание; личный досмотр, досмотр вещей, досмотр транспортного средства, находящихся при физическом лице; осмотр принадлежащих юридическому лицу помещений, территорий, находящихся там вещей и документов; отстранение от управления транспортным средством соответствующего вида; освидетельствование на состояние алкогольного опьянения; задержание транспортного средства, запрещение его эксплуатации; арест товаров, транспортных средств и иных вещей; привод;

временный запрет деятельности. Осуществление следственных и иных процессуальных действий в случаях, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством, закреплено и в п. 9 ч. 1 ст. 13 Федерального закона «О полиции».

Следует также отметить, что сотрудники полиции вправе осуществлять юрисдикционную деятельность (ст. 23.3 КоАП РФ). В основном понятие «административная юрисдикция» используется для характеристики полномочий соответствующих властных субъектов по рассмотрению дел об административных правонарушениях, указанных в законе.

Подводя итог, можно сказать, что в каждом конкретном случае выбор методов убеждения и принуждения осуществляется сотрудником полиции индивидуально. Использование способов убеждения целесообразно в случаях, когда нарушитель самостоятельно прекратил противоправное поведение и раскаивается в его совершении, это правонарушение он совершил впервые. Такие методы, как индивидуальные профилактические беседы и предостережение о недопустимости противоправных действий, следует применять к лицам, которые склонны к нарушениям общественных норм морали и порядка в качестве профилактики либо альтернативы возбуждению дела об административном правонарушении при наличии поводов к данному возбуждению, предусмотренных ч. 1 ст. 28.1 КоАП.

При выборе методов административной деятельности должны строго соблюдаться принципы законности и целесообразности, минимизации причинения вреда. Нужно находить баланс между избранной мерой принуждения, характером нарушения и, конечно, требованием правовых норм.

Под методами административной деятельности полиции следует понимать способы управления (убеждения и принуждения), то есть юридические средства и меры воздействия на граждан и должностных лиц. Они направлены на неукоснительное соблюдение юридических обязанностей при возникновении обстоятельств, угрожающих общественной безопасности или безопасности

личности, либо в связи с совершением административного правонарушения, а также уголовно наказуемого деяния.

Для обеспечения общественной безопасности и правопорядка в РФ теоретической и практической значимостью обладает исследование форм административной деятельности полиции.

Важное теоретическое и методологическое значение для совершенствования процесса функционирования правоохранительной сферы в системе обеспечения национальной безопасности имеет комплексное представление о происходящих в них управленческих процессах. Эти процессы являются разновидностью государственного управления, совершенствование которого выступает в качестве организационной поддержки реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года.¹

Необходимо отметить, что государственное управление в отличие от других видов социального управления обладает множеством элементов и взаимосвязей, его субъекты и объекты включены в обширное государственно-общественное взаимодействие. Следовательно, качество управления в органах внутренних дел, как составной части государственного управления Российской Федерации, влияет на состояние не только национальных интересов, но и объектов национальной безопасности. Плохо организованное и сумбурно функционирующее управление в правоохранительной сфере сказывается на всех общественных процессах, явлениях и отношениях, приводит, в конечном счете, к неоправданным затратам и неэффективной деятельности в сфере государственного управления. Понимание и осознание того, что собой представляет система управления правоохранительной сферой, какие и в каком порядке включаются в нее управленческие проявления, как они соотносятся между собой и приводятся в реальное взаимодействие, во многом определяет то, что ассоциируется с правоохранительной сферой как элементом системы обеспечения национальной безопасности.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

В связи с этим исследование управления в правоохранительной сфере подразумевает возможность и необходимость использования системного подхода, который представляет собой комплексное изучение исследуемого объекта как единого целостного образования. Практической реализацией системного подхода является системный анализ, который позволяет учесть все взаимосвязи системы управления органов внутренних дел, изучить её отдельные структурные части, показать роль каждой из них в общем процессе функционирования и, наоборот, выявить воздействие системы в целом на отдельные её элементы.

Как отмечает Р.Р. Алиулов, при исследовании системы управления правоохранительной сферой необходимо придерживаться следующих принципов:

- целостности, то есть, по существу, представления указанной системы как интегрально функционирующего образования, состоящего из различных элементов;
- всесторонности, т.е. максимального учета всех связей и отношений, имеющих место в рассматриваемой системе;
- выделения системообразующих отношений, оказывающих существенное влияние на реализацию основной функции системы;
- субординации, предоставляющей возможность определить иерархию элементов системы с учетом их значения, мобильности (динамичности) и адаптивности системе в зависимости от реализуемых управленческих целей и задач;
- оптимальности, позволяющей установить такую совокупность отдельных элементов системы, которая бы обеспечивала достижение поставленной цели не только в органах управления, но и в иных органах внутренних дел¹.

Как отмечалось ранее, органы внутренних дел, будучи государственным органом исполнительной власти, по существу, являются частью государственной системы управления. Это предполагает наличие между ними определенных

¹ Алиулов Р.Р. Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 58-59.

субъектно-объектных зависимостей, обуславливающих существование двух разных систем – системы управления правоохранительной сферы.

В системе управления правоохранительной сферы в качестве приоритетного субъекта управления выступает государство в лице соответствующих государственных институтов (например, Президент Российской Федерации). Соответственно, выстраивается достаточно сложная иерархическая система управления, характеризующаяся органическим единством и переплетением субъектов и объектов управления, прямых и обратных управленческих связей, наличием статичного и динамичного аспектов (организацией как самой системы, так и процесса управленческой деятельности). Речь идет о субъекте управления системы обеспечения национальной безопасности и одном из её объектов соответственно. Используя систему управления правоохранительной сферы, государство реализует детализацию, «опредмечивание» своих решений и установок в определенной сфере национальных интересов. Как отмечает Г.В. Атаманчук, при этом названная система управления не является пассивной, напротив, она активно их оптимизирует с учетом конкретных условий, организует практическую реализацию, воздействуя на соответствующий сегмент общественных отношений. Поэтому с точки зрения взаимосвязей субъектно-объектных зависимостей само государственно-управляющее воздействие можно охарактеризовать как общественную потребность, интерес и цель управления (организации общественных связей), осознанные субъектом управления (его компонентами), юридически нормативно выраженные и практически осуществленные в его решениях и действиях¹.

Рассматривая указанную взаимосвязь, целесообразно отметить, что система правоохранительной сферы по своим свойствам является не только управляемой системой, но и системой управления, для которой характерно наличие следующих компонентов:

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. М., 2015. С. 140.

а) субъект управления – соответствующие вышестоящие органы, подразделения и конкретные работники органов внутренних дел, наделенные полномочиями по реализации управленческих функций;

б) управляемые объекты – соответствующие нижестоящие органы, подразделения и конкретные работники правоохранительной сферы, обязанные реализовывать требования и решения элементов субъекта управления;

в) канал прямой связи – направление управляющего воздействия по стабилизации и повышению эффективности функционирования соответствующего объекта управления в сфере оптимизации характеристик правопорядка;

г) канал обратной связи – информационное направление о результативности управляющего воздействия.¹

Система органов правоохранительной сферы является открытой. Значит, на её структуру, характер функционирования, содержание информационных связей и другие элементы активно воздействуют условия (факторы) оперативной обстановки, складывающейся на обслуживаемой указанной системой территории и фактически отражающей состояние определенного сегмента общественных отношений в сфере национальной безопасности. Более того, конкретные показатели этих условий (факторов) определяют направление, содержание, методы и способы функционирования (в том числе и управления) указанной системы.

В самом общем виде модель оперативной обстановки можно представить как два блока взаимодействующих условий. Один из них составляют внешние условия функционирования правоохранительной сферы, а другой – внутренние условия, отражающие его внутрисистемное построение и деятельность. Именно совокупность внешних условий образует внешнюю среду, которая выступает как интегральное образование, взаимодействующее с органом внутренних дел. Во

¹ Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. М., 2013. С. 23.

внешней среде функционирования органа выделяют условия ситуационной и концептуальной среды.

Условия ситуационной среды позволяют учитывать специфику конкретного места и времени, в которых осуществляют свою деятельность органы внутренних дел.

Условия концептуальной среды составляют установки федеральных органов государственной власти, а также МВД России, которые формулируют цели, задачи, направления и критерии деятельности органов внутренних дел в сфере правоохраны.

Внешняя ситуационная среда включает следующие компоненты: совокупность конкретных преступлений и лиц, их совершивших; правопорядок, как конечный результат всей деятельности по соблюдению юридических норм в сфере урегулированных правом общественных отношений; совокупность социальных объектов, в окружении которых функционирует тот или иной орган внутренних дел; духовно-культурные, нравственно-воспитательные факторы и процессы; социально-экономические факторы; территориально-географические условия и т.д.¹

Как отмечает А.П. Корнеев, правоохранительная сфера является системой управления не только в силу наличия у нее названных выше компонентов, но и в силу её соответствия пяти минимальным формально-логическим признакам, или, как иногда их называют, требованиям, предъявляемым кибернетикой к организации управляемых систем². С его точки зрения, к таким признакам относятся следующие.

Детерминированность элементов системы, предполагающая такую их взаимосвязь и взаимозависимость, при которой состояние и деятельность отдельного структурного элемента правоохранительной сферы отражаются на состоянии и деятельности других элементов и органа как системы в целом.

¹ Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева. М., 2016. С. 12.

² Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А.П. Коренева. М., 2016. С. 46

Поэтому субъект управления должен постоянно поддерживать эту взаимосвязь, устраняя препятствия в её существовании. Практически это закрепляется в функциях всей системы и каждого из её элементов.

Динамичность системы, представляющая собой её способность сохранять управляемость (устойчивость), несмотря на дезорганизующие воздействия внешней, а иногда и внутренней среды. К таким воздействиям, применительно к правоохранительной сфере, могут относиться изменения в численности и структуре населения, проживающего на обслуживаемой территории; изменения административно-территориального деления; изменения в структуре производства и т.д. Кроме того, в число дезорганизующих воздействий можно включить и некомплект личного состава органа внутренних дел, неудовлетворительное состояние дисциплины и т.п. Поэтому, чтобы эффективно противостоять подобного рода воздействиям, сохранить свои свойства и полноценно осуществлять свои функции, система правоохранительной сферы должна обладать способностью перестраиваться в соответствии с новыми условиями и требованиями, т.е. быть динамичной, подвижной.

Наличие в системе управляющего параметра, т.е. фактической способности субъекта управления эффективно осуществлять свои функции, используя предоставленные полномочия (права и обязанности), имеющиеся субъективные качества (образование, опыт, знания и т.п.), материально-технические средства, временные и иные ресурсы.

Наличие в системе усилительного свойства, необходимого каждой системе управления для беспрепятственного доведения управляющего воздействия к объекту и получения от него сигналов обратной связи, несмотря на возможные трудности (помехи). Это обусловлено тенденцией ослабления и затухания сигнала в направлении «субъект-объект управления» и обратно. В качестве своеобразных барьеров, затрудняющих прохождение информации, могут выступать географические (сложность взаимосвязи из-за большой территории), ведомственные (различные критерии оценки деятельности), смысловые (ясная, четкая, грамотная информация), психологические (личные психологические

качества сотрудников), организационные (связаны с финансовым, материальным, техническим, людским обеспечением) факторы.

Наличие в системе минимум одной обратной связи – наиболее важное требование к организации системы. Оно входит составной частью во все перечисленные, т.к. сущность обратной связи заключена в циркуляции информации, без чего немыслим процесс управления. Осведомительная информация о состоянии объекта управления, поступающая по каналам обратной связи, выступает в качестве своеобразного сырья, необходимого для выработки управленческих решений. Если субъект управления не осведомлен о реакции объекта на управленческое воздействие, то, сколько бы команд он ни передавал, управления фактически не будет, а желаемая цель останется недостижимой.

Как отмечает В.С. Четвериков, обратная связь в управлении правоохранительной сферой представляет собой сложную разветвленную сеть, включающую не только связи «объект - субъект», но и связи между этой системой и объектами внешней среды. Наличие обратных связей вовсе не означает, что каждая нижестоящая система во всех случаях передает всю осведомительную информацию вышестоящему уровню. Практически информация, идущая снизу вверх, принимается и оценивается на каждом уровне управления и, конечно, не вся она направляется выше¹.

Таким образом, с учетом перечисленных признаков понятие «система правоохранительной сферы как система управления» совпадает с понятием «система управления правоохранительной сферой». Однако этим управленческие свойства рассматриваемой системы не ограничиваются. Для нее также характерно следующее.

Иерархичность построения, которая отчетливо проявляется в том, что все образующие её территориальные подсистемы выступают в качестве субъекта и объекта управления одновременно. Каждая из этих подсистем входит в большую, или управляющую, систему и содержит в себе меньшую, или управляемую,

¹ Четвериков В.С., Четвериков В.В. Основы управления в органах внутренних дел: учебное пособие. М., 1997. С. 38.

систему. В этой связи при анализе любого элемента системы органов внутренних дел всегда надо иметь в виду, что он является частью (подсистемой) большей системы, от которой во многом зависят её организация и функционирование.

Результаты анализа действующей в настоящее время системы управления правоохранительной сферой показывают, что она имеет сложную иерархическую структуру, которая, в принципе, соответствует организационной и функциональной структуре системы правоохранительной сферы. В этой связи следует назвать и такие её качества, как:

- нормативность, т.е. четкое правовое закрепление полномочий как субъектов, так и объектов управления;
- большой состав достаточно неоднородных элементов, специфика которых проявляется в функциональном и организационном отношении¹.

В укрупненном плане такими элементами (компонентами) системы управления правоохранительной сферой в Российской Федерации являются:

- МВД России;
- главные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам;
- оперативные бюро Министерства внутренних дел Российской Федерации, центры специального назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации, линейные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;
- МВД внутренних дел по республикам, главные управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации;
- управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы

¹ Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 87.

Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур».¹

Каждый из этих компонентов сам в свою очередь является системой управления, состоящей из набора собственных специфических элементов.

Разветвленность сети внешних и внутренних информационных связей характеризует каналы прямой и обратной связи между субъектами и объектами управления. Они обеспечивают:

- передачу управляющей и осведомляющей информации между органами внутренних дел, с одной стороны, и вышестоящими органами государственного управления – с другой;
- взаимный информационный обмен между органами внутренних дел и другими ведомствами и общественными организациями;
- информационный контакт с населением и ряд других функций.²

Конечно, приведенный перечень информационных связей носит общий характер. Фактически их количество и содержание гораздо объемнее и сложнее.

Так, адекватно отвечая общественным потребностям, система управления правоохранительной сферой в соответствии с решениями органов государственной власти и управления способна видоизменять свои функции, приспосабливать к ним структуру, концентрировать силы и средства для решения актуальных проблем. Показательным примером в этом плане является создание программно-целевых структур, в том числе функционирующих в условиях особых административно-правовых режимов.

В силу вхождения в качестве составной целостной части в систему государственного управления Российской Федерации организация деятельности

¹ Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 18.

² Там же. С. 19.

правоохранительной сферы базируется на общих принципах государственного управления Российской Федерации, но в то же время обладает рядом особенностей.

Управление в правоохранительной сфере имеет свой объект – определенный комплекс общественных отношений, имеющий специфические свойства и существенно отличающийся от объектов других отраслей государственного управления. Таким объектом являются правоотношения, выражающие национальные интересы.

Свойства объекта в свою очередь определяют особенности системы управления, задачи, формы и методы её деятельности. Следовательно, на систему управления органов внутренних дел, пусть и опосредованно (через параметры условий оперативной обстановки) немаловажное влияние оказывают определенный круг национальных интересов, состояние условий защищенности и развития объектов национальной безопасности.

Вторая особенность системы управления правоохранительной сферой состоит в её военизированном характере, что обуславливает использование преимущественно императивных методов управления, существование близкого к армейскому порядка прохождения службы, воинской дисциплины, принятия присяги, присвоения работникам специальных званий.

Правоохранительная сфера выполняет круг обязанностей по осуществлению административного надзора за исполнением должностными лицами и гражданами законодательных и нормативных актов, применение в отношении нарушителей мер административного принуждения, являющихся по существу методами государственно-управленческого воздействия.

Важная особенность – наличие уголовно-процессуальных функций, то есть права и обязанности производить дознание и предварительное следствие, что в свою очередь является своеобразным способом сбора информации для принятия государственно-управленческого решения.

Еще одна особенность выражается в использовании специфических методов оперативно-розыскной работы и применении специальных средств воздействия,

вплоть до оружия, к правонарушителям. Причем эти методы можно характеризовать как способы обеспечения исполнения государственно-управленческих решений.

Таким образом, система управления правоохранительной сферы является полноценным элементом системы государственного управления Российской Федерации, посредством которого реализуются национальные интересы Российской Федерации, обеспечивается национальная безопасность нашего государства.

Необходимо отметить, что в основе «стержня», вертикали системы управления правоохранительной сферы лежит административно-территориальное деление Российской Федерации. В этой связи, как и во всей системе правоохранительной сферы, выделяют федеральный уровень управления – МВД Российской Федерации; региональный уровень управления – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по иным субъектам Российской Федерации; районный уровень управления – управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур».

Рассмотрим каждый из названных уровней управления подробнее.

МВД России в указанной иерархической системе управления занимает главенствующее место, а потому решает управленческие задачи и реализует полномочия, закрепленные в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011г. № 248), преимущественно стратегического, государственно-политического характера.

Важно выделить на данном уровне системы управления и такие специфические структуры, как:

- главные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам, управления на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральным округам;
- оперативные бюро Министерства внутренних дел Российской Федерации, центры специального назначения Министерства внутренних дел Российской Федерации, линейные управления Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воз - душном транспорте.

Сфера их управленческих воздействий ограничивается службами и подразделениями органов внутренних дел, функционирующими на территории федерального округа, – окружной уровень, либо осуществляющими свою деятельность на основе линейного принципа – межрегиональный уровень. Эти подразделения являются структурными подразделениями МВД России и полностью подчиняются ему. Основной целью функционирования рассматриваемых управленческих звеньев системы управления органов внутренних дел является организация эффективного взаимодействия всех правоохранительных органов в охране правопорядка, координация деятельности всех систем органов внутренних дел на территории федерального округа либо в линейной структуре в осуществлении мер по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов собственности, обеспечении общественной безопасности, выявлении, предупреждении и пресечении преступлений¹.

Министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам Российской Федерации являются территориальными органами МВД России на региональном уровне. Они входят в систему органов внутренних дел Российской Федерации и подчиняются МВД России. Руководство деятельностью территориальных органов осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации, который утверждает Положения

¹ Кадынцев А.Н., Скалеух К.А. Главное управление МВД России по федеральному округу: организационное построение и компетенция: лекция. М., 2006. С. 56.

о территориальных органах на основании Типового положения, утвержденного Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. №249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации».

Объектами управления для рассматриваемых территориальных органов являются подчинённые территориальные органы МВД России на районном уровне, подразделения и организации, созданные для реализации задач и обеспечения деятельности территориальных органов.

Управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» являются низовым звеном в управленческой иерархии системы органов внутренних дел. Именно они непосредственно реализуют полномочия органов внутренних дел Российской Федерации в области обеспечения безопасности личности, защиты собственности от противоправных посягательств, охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и безопасности дорожного движения, борьбы с преступностью на соответствующей обслуживаемой территории. Процесс функционирования данных органов является сферой приложения управленческого воздействия всех вышестоящих структур. Кроме того, территориальные органы МВД России на районном уровне являются основным источником информации всей системы управления органов внутренних дел¹.

¹ Правовые и организационные основы деятельности руководителей горрайлинорганов внутренних дел: учебное пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Майдыкова А.Ф., канд. воен. наук, доц. Кадынцева А.Н. М., 2006. С. 109.

Перечни органов внутренних дел, подразделений и организаций, подчинённых территориальным органам, утверждаются Министром внутренних дел Российской Федерации.

Рассматривая систему управления правоохранительной сферы, необходимо отметить и такой её важный элемент, как отраслевые подсистемы управления, имеющие свои особенности, обусловленные спецификой сфер их функционирования.

Так, в состав структурных образований МВД России входят отраслевые подсистемы управления (подразделения, службы), которые обеспечивают выполнение основных задач и функций системы МВД России в целом. Кроме этих подсистем есть еще подсистемы управления органов внутренних дел, обеспечивающие выполнение основных задач и функций.

К отраслевым подсистемам управления, организующим выполнение основных задач и функций, возложенных на органы внутренних дел, относятся следственные подразделения; подразделения: вневедомственной охраны, по обеспечению безопасности дорожного движения, по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, по противодействию экстремизму, собственной безопасности, на транспорте, уголовного розыска, экономической безопасности и противодействия коррупции и др.

К отраслевым подсистемам управления, реализующим организацию выполнения обеспечивающих функций¹, относятся подразделения материально-технического и медицинского обеспечения; финансовые подразделения; кадровые аппараты; организационно-аналитические подразделения и др.²

¹ Сухарев В.Ф., Усков В.М. Особенности организационного построения отраслевых подсистем МВД России: лекция. М.: Академия управления МВД России, 2007. С. 23.

² Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Рос. газета. 2011. № 43. С. 5.

Каждое из перечисленных выше подразделений имеет свои внутренние подсистемы управления, структура которых совпадает с их организационным построением, определяемым в основе своей ведомственными правовыми актами.

Учитывая сказанное, можно сделать вывод о том, что задача повышения эффективности управленческого воздействия заключается в развитии способности руководителей оценивать и учитывать индивидуальные особенности исполнителей, предвосхищать их ответные действия, в увеличении разнообразия применяемых методов воздействия на исполнителей. С другой стороны – эффективность любой социальной организации зависит от деятельности самого руководителя, его социально-психологических свойств, характерных для него приемов, навыков работы, способов обращения с людьми, уровня заинтересованности и активности.

2.3 Совершенствование технологии управления в системе органов внутренних дел

В основу совершенствование технологии принятия эффективных управленческих стратегий в системе органов внутренних дел легло исследование «Управленческие процессы в МВД», проведенное нами на базе ОПО ЦФО ГУ МВД России по Челябинской области. В исследовании принимали участие сотрудники ОПО ЦФО ГУ МВД России по Челябинской области в составе 100 человек: женщин – 45 %, мужчин – 55 %.

Проблемная ситуация: на пути к достижению целей деятельности органов внутренних дел постоянно возникают проблемные ситуации, которые преодолеваются посредством принятия и проведения в жизнь тех или иных решений. Процесс управления в социальной системе в самом общем виде состоит из разработки и реализации ряда управленческих решений. Особую значимость они имеют в деятельности органов внутренних дел, ибо по своей направленности существенным образом влияют на общественные отношения, одновременно с этим являются важным организационным фактором. Одним из главных

направлений совершенствования управления деятельности органов внутренних дел является повышение качества и оперативности принятия управленческих решений. Как показали исследования ряда авторов, конечная эффективность всего управления в значительной мере определяется обоснованностью и оптимальностью управленческих решений, процесс принятия которых является одним из основных видов управленческого труда.

Эта проблема является особо актуальной для органов внутренних дел, где функции подготовки и принятия решений на всех управленческих уровнях являются наиболее ответственными и сложными. Ответственными потому, что в актах принимаемых решений затрагиваются судьбы людей и интересы государства, а сложными оттого, что в органах внутренних дел часто приходится иметь дело с многофакторными и недостаточно прогнозируемыми явлениями социальной действительности. К тому же, в условиях резко возросшего динамизма социальной среды увеличилась сложность выбора решений, принимаемых по вопросам организации борьбы с правонарушителями, возросла значимость их последствий.

Изменения российского общества, без сомнения, должны найти адекватное отражение в деятельности одного из его важнейших социальных институтов – российской полиции (милиции), которая должна выполнять особый социальный заказ – услуги, связанные с обеспечением общественного порядка и безопасности граждан.

К настоящему времени система органов внутренних дел России, реформы в которой проводятся с 2003 г., значительно изменилась и в большей степени, чем в дореформенный период, готова к выполнению своих задач. Так, в ходе административной реформы в МВД России была создана новая структура центрального аппарата, ставшая трехуровневой: департамент-управление-отдел. Существенно уменьшилась предельная численность центрального аппарата. Вместо 34 главных управлений и управлений в центральном аппарате образованы 15 самостоятельных департаментов, центры и управления, уточнены их компетенция и задачи. Все это позволило МВД России повысить уровень

управленческой деятельности, устранить дублирование функций, сделать систему органов внутренних дел более мобильной и эффективной.

Вместе с тем данная структура носит неокончательный характер. В частности, уже давно прорабатывается вопрос о создании муниципальных органов охраны общественного порядка. Предполагается, что они будут формироваться как органы местной администрации, предназначенные для охраны общественного порядка на территории муниципальных районов и городских округов. За федеральным центром будут оставлены общий контроль соблюдения законности и определение численности подразделений муниципальных органов.

Цель исследования: на материале разработанной Программы исследования выявить отношение сотрудников к управленческим процессам в системе МВД.

Задачи исследования:

1. Изучить основные проблемы управленческих решений в МВД.
2. Изучить необходимые меры, способствующие эффективности управленческих решений в МВД.
3. Изучить факторы, инициирующие реорганизацию управления МВД.

Метод исследования определился в форме анкетирования с последующей аналитикой.

Респондентам задавались вопросы об отношении проблемы борьбы с коррупцией, а также о понимании причин, инициирующих коррупцию в России.

Представим программу исследования в Приложении 1.

В связи с выявленными проблемами в принятии управленческих решений в системе МВД возникает необходимость проводить дальнейшее совершенствования управленческих процессов органов внутренних дел по следующим направлениям.

1. Повышение кадрового профессионализма сотрудников и борьбы с коррупцией в системе ОВД.

Проведение действенной кадровой политики МВД России – неотъемлемая составляющая и неперемнное условие реформирования системы Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Требуется решить следующие основные задачи:

- сформировать и закрепить профессиональное кадровое ядро сотрудников органов внутренних дел по всем направлениям оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, а также в обеспечивающих службах Министерства внутренних дел Российской Федерации, в том числе кадровые резервы на всех уровнях управления;
- повысить эффективность системы подбора, расстановки и перемещения кадров, способной поставить надежный заслон проникновению в органы внутренних дел профессионально непригодных кандидатов на службу, нечистоплотных лиц, а также ставленников криминальных структур;
- создать необходимые условия для «профессиональных лифтов», стимулирующих служебный рост и личную инициативу кадров;
- переработать нормативы кадрового обеспечения органов внутренних дел Российской Федерации с учетом фактической нагрузки по каждому направлению служебной деятельности;
- скорректировать работу образовательных учреждений МВД России в направлении повышения их профессионализации и создания единой многоуровневой системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров, увязанной с порядком прохождения службы в органах внутренних дел;
- обеспечить надежную правовую, информационную, социальную и иную защиту сотрудников органов внутренних дел от противоправных посягательств в связи с исполнением ими служебных обязанностей;
- качественно преобразовать воспитательную работу с личным составом, в основу которой поставить идеи соблюдения и защиты прав человека, служения народу, гражданской ответственности и патриотизма, верности служебному долгу, гражданственности, уважения к закону, общепринятым нормам морали и нравственности, толерантности и самодисциплины. Восстановить и упрочить в этих целях институты наставничества, поручительства и взаимной ответственности сотрудников и руководителей;
- сформировать в системе МВД России условия, обеспечивающие

высокую личную заинтересованность каждого сотрудника в добросовестном исполнении служебных обязанностей, как гарантии сохранения высокооплачиваемой и престижной работы; а также получения во время прохождения службы и после выхода в отставку достойного пакета социальных льгот.

2. Открытость и доверие к управленческим решениям в системе ОВД.

Для дальнейшего укрепления взаимодействия МВД России с гражданским обществом необходимо:

- обновить общественные советы на всех уровнях системы МВД России в плане обеспечения присутствия в них представителей различных институтов российского гражданского общества, включая правозащитные организации, заинтересованных в совершенствовании работы органов внутренних дел, создать для них условия конструктивной работы;
- активизировать взаимодействие с общественными наблюдательными комиссиями;
- возобновить работу экспертных советов по основным направлениям деятельности органов внутренних дел с привлечением в них профильных ведущих ученых и ветеранов;
- развивать принцип открытости информации о работе МВД России, в том числе поставить на плановую основу практику выступления в СМИ и на общественных форумах руководителей ведомства на всех уровнях, проведения круглых столов, конференций, консультаций, отчетов (в том числе – онлайн), публикаций (в том числе путем размещения на интернет-сайтах) обзоров о состоянии преступности, состоянии общественной безопасности, результатах борьбы с коррупцией, наркобизнесом и экстремизмом (при соблюдении режима секретности, тайны следствия и других ограничений, установленных законодательством);
- укрепить и качественно улучшить службу участковых инспекторов полиции, в частности, поставить во главу угла оценки их работы, уровень узнаваемости населением на обслуживаемом участке;

— поставить на уровень современных технологий практику предоставления гражданам и организациям органами внутренних дел государственных услуг, в том числе по принципу «одного окна» и в электронном виде.

Совместно с Советом при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека и Общественной палатой Российской Федерации предлагается разработать и принять Концепцию взаимодействия МВД России с институтами гражданского общества.

Ввести в практику включение в состав комиссий по проверке жалоб на сотрудников органов внутренних дел членов общественных советов (за исключением фактов проверки действий сотрудников, связанных с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, а также иных ситуаций, имеющих ограничения режима секретности). В соответствии с действующими нормативными документами МВД России в инициативном порядке привлекать членов общественных советов и общественных наблюдательных комиссий для проверки соблюдения прав человека в деятельности дежурных частей, ИВС, спецприемников.

3. Совершенствование системы управления и оптимизация деятельности ОВД.

В условиях реформирования системы МВД России повышение эффективности деятельности не представляется возможным без совершенствования *организации управления*, что предполагает без дополнительного финансирования последовательное решение ряда задач:

- ужесточения контроля, повышения спроса за конечные результаты деятельности;
- обеспечения постоянного анализа реального состояния оперативной обстановки, своевременной выработки и реализации решений по ее нормализации;
- развития организационных способностей руководителей и сотрудников, эффективной расстановки кадров и должного использования

кадрового потенциала;

- формирования объективной и гибкой системы оценки эффективности работы. При этом необходимо отказаться от «палочных», валовых показателей, акцентируя внимание на оценке качества оказания реальной помощи гражданам и организациям;

- сокращения документооборота, ухода от проведения излишних мероприятий, дублирования, в первую очередь, при организации планирования и контроля, подготовки и проведения совещаний;

- надлежащей организации планирования деятельности, с постепенным смещением акцентов от планирования мероприятий на планирование результатов;

- совершенствования процессов бюджетирования и распределения ресурсов, в том числе путем постепенного внедрения элементов программно-целевого метода организации деятельности, повышения прозрачности распределения ресурсов, сопряжения системы планирования работы, включая стратегический уровень, и бюджетного процесса;

- формирования и совершенствования организационных механизмов реализации государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности», постоянной работы над улучшением ее содержания и структуры, расширения участия МВД России в федеральных целевых программах.

При этом в рамках управленческой деятельности наиболее пристальное внимание должно уделяться созданию необходимых условий работы территориальным органам МВД России на районном уровне.

4. Доступность правоохранительной помощи в управленческих процессах ОВД.

Достижение положительных результатов работы по противодействию преступности и обеспечению правопорядка невозможно без проведения модернизации уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства.

По мере изменения действующего уголовного и уголовно-процессуального законодательства предлагается осуществлять развитие следственных подразделений органов внутренних дел.

В целях повышения эффективности исполнения органами внутренних дел административного законодательства, исключения несвойственных органам внутренних дел функций также требуется совершенствование законодательства Российской Федерации, субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и соответствующей нормативной правовой базы МВД России.

Исходя из требований международно-правовых документов ООН, Совета Европы, ОБСЕ, целью реформирования и развития системы юстиции, правоохранительных органов во всех странах является обеспечение доступа граждан к правосудию и его эффективное функционирование.

Для достижения этой цели предлагается:

- во всех отделах полиции оборудовать комнаты для заявителей с информационными стендами, вспомогательной литературой, с привлечением дежурных следователей и дознавателей, которые должны оказывать гражданам помощь в составлении необходимых документов, разъяснении законодательных актов о правах потерпевших;
- внедрить формализованные бланки заявлений и сообщений граждан и организаций о преступлениях и лицах, пропавших без вести;
- усовершенствовать систему информирования потерпевших о принятых по заявлениям мерах, установить персональную ответственность сотрудников органов внутренних дел за направление поверхностных и формальных ответов заявителям;
- провести аудит технических и финансовых возможностей органов внутренних дел в плане организации современного рабочего места сотрудника-оператора по приему и учету заявлений и сообщений о преступлениях, иных правонарушениях и происшествиях (наличие помещений, линий связи, серверов, компьютеров и т.п.);
- паспортизировать все дежурные части органов внутренних дел.

Фактически возникает необходимость отказаться от института возбуждения уголовного дела в российском понимании, трансформировав его в институт начала уголовного судопроизводства. Данный институт должен включать следующую систему действий, реализуемую органами дознания на основе закона и с учетом конституционных гарантий прав человека:

- 1) принятие, регистрация сообщения о преступлении;
- 2) проверка сообщения о преступлении – сбор доказательств;
- 3) применение меры процессуального принуждения – задержание (сроком до 48 часов без судебного решения);
- 4) производство следственных действий (допрос подозреваемого, потерпевшего, свидетеля; обыск; прослушивание и запись телефонных переговоров и иных неотложных следственных действий).

5. Профилактика преступности и управление рисками и угрозами в социальной безопасности.

Для возрождения апробированных отечественных форм и методов профилактики правонарушений, разработки и внедрения новейших технологий обеспечения безопасности и внедрения международного опыта предупреждения антиобщественных явлений целесообразно разработать проект Концепции основ государственной политики функционирования системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, предложить рассмотреть его на заседании Правительственной комиссии по профилактике правонарушений.

В целях совершенствования правовой базы профилактики насильственной преступности следует во взаимодействии с другими государственными органами и общественными организациями разработать предложения по присоединению Российской Федерации к Конвенции Совета Европы по предотвращению и борьбе с насилием против женщин и домашним насилием и реализации в российском законодательстве положений данной Конвенции, а также Модельного закона ООН о насилии в семье.

Для активизации борьбы с организованной преступностью, выявления, раскрытия и расследования преступлений, совершаемых членами преступных

сообществ (организаций), основываясь на положениях постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2010 года № 12 «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней)»¹, а также международных стандартах Генерального секретариата Интерпола по программе «Миллениум» (по борьбе с трансевразийскими организованными преступными сообществами), необходимо модифицировать в МВД России объединенный банк данных на региональные, межрегиональные и транснациональные преступные сообщества (организации).

Исходя из решений Совета Безопасности Российской Федерации, следует подготовить блок предложений, касающихся деятельности органов полиции, в проект Государственной концепции противодействия организованной преступности в Российской Федерации.

Для подготовки предложений по разработке проекта федерального закона о противодействии торговле людьми, а также предложений по улучшению координации деятельности органов внутренних дел с другими государственными органами и общественными организациями по борьбе с сексуальной и трудовой эксплуатацией, торговлей человеческими органами и тканями, организованными формами незаконной миграции, производством и распространением детской порнографии целесообразно:

- создать при МВД России Рабочую группу из числа сотрудников служб центрального аппарата МВД России, учебных заведений и ВНИИ МВД России по разработке предложений по противодействию торговле людьми;

- подготовить предложения о создании Правительственной комиссии по противодействию торговле людьми (по согласованию с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МИД России, СК России, ФСБ России,

¹ О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2010 г. N 12 г. Москва // Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/06/17/prest-org-dok.html>

ФМС России, ФТС России, Росфинмониторингом).

Таким образом, указанные направления дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, безусловно, не являются исчерпывающими. От гражданского общества, профессионального сообщества сотрудников органов внутренних дел необходимо, на наш взгляд, принятие дополнительных предложений, которые могли бы способствовать созданию в России действительно современной, работоспособной и авторитетной системой управленческих решений в ОВД XXI века.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В историографии проблемы основные этапы становления полицейского аппарата в дореволюционной России не получил должного освещения. Так, существующие изыскания дореволюционных авторов, нередко содержат поверхностные и не вполне объективные выводы. Однако именно они легли в основу всех последующих периодизаций. В ходе разработки законопроекта о преобразовании полиции в Империи к 1913 г. был подготовлен «Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России». В очерке выделяются три периода становления полицейского аппарата Российской империи: Удельно-вечевой (IX-XV вв.), Московский (XV-XVIII вв.) и Императорский (XVIII - начало XX вв.). Эти же периоды чуть раньше выделил и автор очерка об истории полиции «Из тьмы веков», опубликованный в Вестнике полиции в 1909-1910 гг.

Историки проблемы этапы формирования полиции Российской империи всерьез заинтересовали только в 70-е гг. XX века. Причем, основное внимание уделялось организации политического сыска, ведя его отсчет с Преображенского приказа Петра Великого.

Пожалуй, первым из современных историков к вопросу о периодизации становления полицейского аппарата в России обратился А.В. Лучинин. В его диссертационном исследовании выделяется 4 этапа развития полиции:

- 1718-1761 гг. - учреждение и развитие профессиональных органов полиции в ряде крупнейших городов;
- 1762-1801 гг. - организация регулярной полиции в уездах;
- 1802-1861 гг. - появление центральных органов управления полицейскими формированиями в форме МВД и Министерства полиции;
- 1861-1917 гг. - создание профессиональных полицейских учреждений в каждом населенном пункте империи.

К началу XX века полиция Российской империи подошла со сложной, при этом еще не до конца сформировавшейся структурой. Общая полиция находилась

в стадии формирования и требовала завершающих реформ. Политическая же полиция представляла собой чрезмерно развитую организацию, очень дорого обходившуюся казне, что также приводило её к необходимости реформирования. Более того, законодательно функции различных полицейских учреждений строго не разграничивались, что и приводило к определенной слабости государственного контрольно-следственного аппарата, росту преступности и социально-политической напряженности в стране.

В современное время Россия переживает реформирование полиции, поэтому требуется детальное переосмысление предшествующего опыта правового функционирования полицейских механизмов. Этот опыт должен изучаться особенно тщательно именно потому, что историческому процессу свойственны определенные повторения, а в период кардинальных структурных изменений российского общества достаточно велика опасность допущения ошибок, способных сыграть отрицательную роль в дальнейшем совершенствовании системы административных отношений.

История спецслужб России самым непосредственным образом связана с возникновением, становлением и развитием российской государственности. На протяжении всего исторического пути они активно влияли на внутреннюю и внешнюю политику страны. Карательно-розыскные органы являлись неотъемлемой частью государственного аппарата дореволюционной России и потому выполняли неизменную функцию поддержания определенного социального порядка. Направленная на осуществление «безопасности» в антагонистическом классовом обществе их деятельность предупреждала и пресекала всякие нарушения его прав и потому являлась не более как разновидностью управления – наиболее старой и развитой формой выражения функции самого государства. Важнейшим условием эффективности действий карательно-розыскных органов являлось своевременное реагирование на изменяющуюся историческую обстановку. Это достигалось путем структурных, кадровых реорганизаций и даже реформированием системы политического сыска в целом.

Анализ нормативной основы деятельности ОВД демонстрирует, что основу нормативно-правовой организации деятельности ОВД составляет нормативно-правовой акт. Но ни при каких обстоятельствах не стоит забывать, что их положения тот же законодатель не создаёт произвольно, а чаще всего берет их из уже сложившихся общественных отношений.

Задача повышения эффективности управленческого воздействия заключается в развитии способности руководителей оценивать и учитывать индивидуальные особенности исполнителей, предвосхищать их ответные действия, в увеличении разнообразия применяемых методов воздействия на исполнителей. С другой стороны – эффективность любой социальной организации зависит от деятельности самого руководителя, его социально-психологических свойств, характерных для него приемов, навыков работы, способов обращения с людьми, уровня заинтересованности и активности.

В связи с выявленными проблемами в принятии управленческих решений в системе МВД возникает необходимость проводить дальнейшее совершенствование управленческих процессов органов внутренних дел по следующим направлениям.

1. Повышение кадрового профессионализма сотрудников и борьбы с коррупцией в системе ОВД.
2. Открытость и доверие к управленческим решениям в системе ОВД.
3. Совершенствование системы управления и оптимизация деятельности ОВД.
4. Доступность правоохранительной помощи в управленческих процессах ОВД.
5. Профилактика преступности и управление рисками и угрозами в социальной безопасности.

Указанные направления дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации, безусловно, не являются исчерпывающими. От гражданского общества, профессионального сообщества сотрудников органов внутренних дел необходимо, на наш взгляд, принятие дополнительных

предложений, которые могли бы способствовать созданию в России действительно современной, работоспособной и авторитетной системой управленческих решений в ОВД XXI века.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Раздел 1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2015 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 декабря.

2. Всеобщая декларация прав человека: принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Рос. газ. – 1995. – N 67. – 5 апреля.

3. Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 N 63-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собр.законодательства Рос. Федерации. – 1996. – № 25 – Ст.2954.

4. Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18.12.2001 N 174-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) // Собр.законодательства Рос. Федерации. – 2001. - №52 – Ст.4921.

5. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : закон РФ от 11.03.1992 N 2487-1 (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385/

6. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации : закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 (ред. от 02.06.2016) [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_2255/

7. О полиции : федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_110165/

8. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/

9. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : федеральный закон от 06.04.2011 N 64-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_112702/

10. Об участии граждан в охране общественного порядка : федеральный закон от 02.04.2014 N 44-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161195/

11. О чрезвычайном положении : федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/

12. О военном положении : Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 N 1-ФКЗ (ред. от 12.03.2014) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35227/

13. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов : федеральный закон от 20.04.1995 N 45-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_6425/

14. Об оперативно-розыскной деятельности : федеральный закон «» от 12.08.1995 N 144-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7519/

15. О безопасности дорожного движения : федеральный закон от 10.12.1995 N 196-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8585/

16. О наркотических средствах и психотропных веществах : федеральный закон от 08.01.1998 N 3-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17437/

17. Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних : федеральный закон от 24 июня 1999 г. N 120-ФЗ

(с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.garant.ru/12116087/>

18. О государственной гражданской службе Российской Федерации : федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/

19. Об Общественной палате Российской Федерации : федеральный закон от 4 апреля 2005 г. N 32-ФЗ «» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://base.garant.ru/12139493/>

20. Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания : федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_77567/

21. О противодействии коррупции : федеральный закон от 25.12.2008 N 273-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82959/

22. О безопасности : федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/

23. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федеральный закон от 30.11.2011 N 342-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122329/

24. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») : указ Президента РФ от 01.03.2011 N 248 (ред. от 20.09.2016) [Электронный ресурс] // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_111139/

25. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537 / СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
26. Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. N 1166 г. Москва [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rg.ru/2013/03/27/uchastkovie-dok.html>
27. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 21 апреля 2011 г. N 222 г. Москва [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://rg.ru/2011/06/21/mvd-site-dok.html>

Раздел 2 Литература

28. Алексушин, Р. В. Развитие полицейской губернаторской власти / Р.В. Алексушин // Общество и безопасность. – 2004. – № 1. – С. 58-61.
29. Алиулов, Р. Р. Механизм управления органами внутренних дел (вопросы теории, методологии и практики) : дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Р. Аллиулов. – М., 2004. – 285 с.
30. Альтшуллер, М. Н. Нормативная основа деятельности ОВД : лекция / М.Н. Альтшуллер. – М., 2013. – 112 с.
31. Андреев, Н. А., Коробов, В. Б. Стратегическое управление в правоохранительной сфере / Н.А. Андреев, В.Б. Коробов. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 428 с.
32. Анучин, Е. Н. Исторический обзор развития административно-полицейских учреждений в России с учреждения о губерниях 1775 г. до последнего времени / Е.Н. Анучин. – СПб. : Изд-во П. Прыгунова, 1872. – 239 с.

33. Безрядин, Д. Н., Климов, А. И. Стратегическое управление в органах внутренних дел: Научный доклад (фонд кафедры теории и социологии управления) / Д.Н. Безрядин. – М. : Энциклопедия, 2014. – 542 с.
34. Беленков, Р. А. Правоохранительные органы / Р.А. Беленков. – М. : Приориздат, 2015. – 587 с.
35. Брокгауз, Ф. А., Ефрон, И. А. Энциклопедический словарь : в 50 т. / Ф.А. Брокгауз. – СПб. : Волшебный фонарь, 1894. – Т. 47. – 987 с.
36. Булавин, С. П. Преемственность в национальном законодательстве в условиях глобализации / С.П. Булавин // Административное право и процесс. – 2014. – № 2. – С. 18-27.
37. Волков, С. В. Русский офицерский корпус / С.В. Волков. – М.: Худ. лит., 1993. – 632 с.
38. Гладышева, Е. Е. Политический сыск в России в начале XX вв. 1902 - февраль 1917 г. на примере Саратовской губернии : дисс. ... канд. ист. наук / Е.Е. Гладышева. – Саратов, 2006. – 254 с.
39. Головков, Г., Бурин, С. Канцелярия непроницаемой тьмы. Политический сыск и революционеры / Г.А. Головков. – М. : Логос, 1994. – 432 с.
40. Горожанин, А. В. Государство и полиция / А.В. Горожанин. – СПб. : Академия, 2001. – 632 с.
41. Драгунов, В. В. Теоретические и организационно-методические вопросы совершенствования правового обеспечения управления ОВД : дис. ... канд. юрид. наук / В.В. Драгунов. – М., 2012. – 255 с.
42. Ерошкин, Н. П. Очерки истории государственных учреждений дореволюционной России / Н.П. Ерошкин. – М.: Правда, 1960. – 432 с.
43. Заварзин, П. П. Жандармы и революционеры / П.П. Заварзин // Охранка. Воспоминания руководителей политического сыска. – М. : Юридическая литература, 2004. –Т. 2. – С. 22-33.
44. Зайончковский, П. А. Кризис самодержавия на рубеже 1870-1880-х гг. / П.А. Зайончковский. – М. : Юридическая литература, 1964. – 543 с.

45. Иванов, А. В. Департамент полиции Министерства внутренних дел. 1880-1917 гг. : дисс. ... канд. юрид. наук / А.В. Иванов. – М., 2001. – 270 с.
46. Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России // под ред. Б. А. Соколова. – СПб. : Изд-во А. Бессонова, 1913. – 387 с.
47. Кадынцев, А. Н., Скалеух, К. А. Главное управление МВД России по федеральному округу : организационное построение и компетенция: лекция / А.Н. Кадышцев. – М. : Академия управления МВД России, 2006. – 412 с.
48. Карташов, Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России / Н.Н. Карташов. – М. : Норма, 2012. – 432 с.
49. Кафафов, В. Д. Воспоминания о внутренних делах Российской империи / В.Д. Кафафов // Вопросы истории. – 2001. – № 3. – С. 103-108.
50. Кошко, А. Ф. Очерки истории уголовного мира царской России / А.Ф. Кушко. – М. : Правда, 1990. – 251 с.
51. Кузьмина, М. Н. Правовые основы формирования и деятельности ОВД (теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук / М.Н. Кузьмина. – М., 1996. – 261 с.
52. Куликов, С. В. Государственно-правовой дискурс, императорское правительство и думская оппозиция в начале XX в. / С.В. Куликов // Власть, общество и реформы в России (XVI - начало XX в.) : мат-лы науч.-теор. конф. 8-10 декабря 2003 г. – СПб. : Нева, 2004. – С. 282-301.
53. Лопухин, А. А. Существующие в России виды полиции / А.А. Лопухин // Вестник полиции. – 1913. – № 6. – С. – 143-149.
54. Лопухин, А. А. Из итогов служебного опыта / А.А. Лопухин. – М. : Реприт, 1907. – 298 с.
55. Лурье, Ф. М. Полицейские и провокаторы: Политический сыск в России. 1649-1917 гг. / Ф.М. Лурье. – М. : Сфера, 1998. – 350 с.
56. Лучинин, А. В. Горная полиция в России XIX - начало XX вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.В. Лучинин. – Нижний Новгород, 2000. – 23 с.
57. Мулукаев, Р. С. Полиция в России (IX - начало XX вв.) /

Р.С. Мулукаев. – Нижний Новгород : Сфера, 1993. – 321 с.

58. Нарбутов, Р. В. Проект развития полицейских органов России. 1907 г. / Р.В. Нарбутов // Советское государство и право. – 1990. – № 11. – С. 58-65.

59. Основы управления в органах внутренних дел: учебник / под ред. А. П. Коренева. – М. : Норма, 2016. – 349 с.

60. Перегудова, З. И. Политический сыск в России / З.И. Перегудова. – М. : Академ-пресс, 2002. – 410 с.

61. Попов, И. В. Борьба с терроризмом в Российской империи (на примере Московского охранного отделения. 1905-1914 гг.) // под ред. В. Н. Ратушняка. – Краснодар : Энциклопедия, 2004. – 439 с.

62. Правовые и организационные основы деятельности руководителей горрайлинорганов внутренних дел: учебное пособие / под ред. д-ра юрид. наук, проф. Майдыкова А. Ф., канд. воен. наук, доц. Кадынцева А. Н. – М. : Логос, 2006. – С. 109-112.

63. Пяткевич, И. Н. О приоритетных направлениях совершенствования управленческой деятельности органов внутренних дел / И.Н. Пяткевич / Материалы методологического семинара по проблемам стратегического управления в органах внутренних дел. – М.: Норма, 2016. – 498 с.

64. Раскин, Д. И. Специализация высшей российской бюрократии XIX - нач. XX в. : образование, профессиональный опыт, продвижение по службе / Из глубины времен / Д.И. Раскин. – СПб. : Питер, 1994. – Вып. 3. – С. 29-39.

65. Реент, Ю. А. Общая и политическая полиция России / Ю.А. Реент. – М. : Наука, 1978. – 543 с.

66. Сизиков М. И. Становление регулярной полиции в России (1718-1741 гг.). : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.И. Сизиков. – Свердловск, 1972. – 31 с.

67. Сизиков, М. И., Борисов, А. В., Скрипелев, А. Е. История полиции России (1718-1917 гг.) / М.И. Сизиков. – М.: Правда, 1991. – 378 с.

68. Судебник 1497 г. // Судебники XV-XVI вв. – М. - Л.: Наука, 1952. – 689 с.

69. Сысуев, Ю. Б. Провинциальная полиция в XIX веке (на примере Симбирской губернии) : дис. ... канд. истор. Наук / Ю.Б. Сысуев. – Саранск, 2003. – 225 с.
70. Тарасов, И. Т. Полиция в эпоху реформ / И.Т. Тарасов. – М. : Реприт, 1885. – 431 с.
71. Ускова, А. С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.С. Ускова. – М., 2002. – 32 с.
72. Фёдоров, А. Б. Из тьмы веков / А.Б. Федоров // Вестник полиции. – 1909. – № 23. – С. 22-31.
73. Четвериков, В. С., Четвериков, В. В. Основы управления в органах внутренних дел / В.С. Четвериков. – М. : Норма, 2013. – 439 с.
74. Шелкопляс, В. А. Полицейская реформа в России в 60-х годах XIX века / В.А. Шелкопляс. – М. : Правда, 1981. – 490 с.
75. Шинджикашвили, Д. И. Сыскная полиция царской России в период империализма / Д.И. Шинджикашвили. – Омск : Зап.-Сиб. Изд-во, 1979. – 543 с.
76. Юсупов, А. В. К вопросу о понятии «административное» нормотворчество / А.В. Юсупов // Ученые записки: сб. статей. – 2015. – № 11. – С. 157-168.
77. Яськов, Е. Ф. Проблемы развития теории и практики управления в сфере правопорядка / Е.Ф. Еськов. – М. : Академия МВД РФ, 2012. – 234 с.

Раздел 3. Материалы правоприменительной практики

78. Краткая характеристика состояния преступности в России за 2015 год. М.: ГИАЦ МВД России, 2016. – 589 с.
79. Обзор правоприменительной практики территориальных органов МВД России по исполнению законодательства об административных

правонарушениях в 2015 году // Официальный сайт МВД России // Режим доступа: <http://mvd.ru/1236-9876>

80. О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации преступного сообщества (преступной организации) или участия в нем (ней) : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 июня 2010 г. N 12 г. Москва [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/06/17/prest-org-dok.html>

ПРИЛОЖЕНИЕ А

Опрос на тему ««Управленческие процессы в МВД»»

Уважаемы респонденты!

Просим Вас принять участие в нашем социологическом опросе. Вам необходимо ответить на вопрос, предложив свой вариант ответа в тезисной форме

(1-2 предложение). Конфиденциальность гарантируется, ваши ответы будут анализироваться без ссылки на ваши анкетные данные.

Опрос на тему «Управленческие процессы в МВД»

Вопросы

1. Каково ваше отношение к реорганизации управления в МВД?

А) положительное – 10 %

Б) отрицательное – 70 %

В) другое – 20 %

Г) затрудняюсь ответить – 0 %

2. На кого, прежде всего, должна быть направлена стратегия управленческих процессов в системе МВД?

А) На всех граждан – 80 %

Б) На руководителей - инициаторов управленческого решения– 6 %

В) На объект управления (подчиненных, подразделений и проч.)– 14 %

Г) Другое – 0 %

3. Как вы оцениваете результат децентрализации правоохранительной сферы и сокращению кадров после реформы управления МВД?

А) отрицательно – 40 %

Б) положительно – 35 %

В) нейтрально, ничего не изменилось– 25 %

Д) свой вариант – 0 %

Продолжение приложение А

4. Каковы причины существующей системы управления правоохранительной сферой?

А) Недостаточность финансирования – 50 %

Б) Равнодушие вышестоящего руководства – 24 %

В) Враждебность населения – 13 %

Г) Враждебность массмедиа – 11 %

Д) Внутренние проблемы ведомства – 1 %

Е) другое – 1 %

5. Каковы условия и порядок управления в системе МВД?

А) хорошие – 6 %

Б) удовлетворительные – 39 %

В) плохие – 50 %

Г) очень плохие – 3 %

Д) другое – 1 %

Е) затрудняюсь ответить – 1 %

6. Каково ваше мнение о новом Федеральном законе «О полиции»?

А) долгожданная мера, способная решить проблему – 28 %

Б) вынужденная мера, затронет наиболее острые проблемы – 6 %

В) политическая интрига, ничего не способная решить – 48 %

Г) очередная акция пиарщиков – 16 %

Д) другое – 1 %

Е) затрудняюсь ответить – 1 %