

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национально-исследовательский университет)»  
Юридический институт  
Кафедра «Правоохранительная деятельность и национальная безопасность»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
«\_\_\_»\_\_\_\_\_2019 г.

**Правовое положение полиции и ее место в системе органов  
исполнительной власти**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
ФГАОУ ВО «ЮУрГУ» (НИУ) – 40.05.02.2019.519ВКР**

Руководитель работы  
«\_\_\_»\_\_\_\_\_2019 г.

Автор работы  
«\_\_\_»\_\_\_\_\_2019 г.

Нормоконтролер  
«\_\_\_»\_\_\_\_\_2019 г.

Челябинск 2019

## ОГЛАВЛЕНИЕ

	стр.
ВВЕДЕНИЕ.....	9
1 ПРАВОВОЙ СТАТУС, РАЗВИТИЕ И НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ.....	12
1.1 Этапы становления и развития полиции Российской Федерации .	12
1.2 Правовой статус полиции Российской Федерации .....	17
1.3 Нормативно-правовые основы деятельности полиции Российской Федерации.....	25
2 ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ .....	31
2.1 Сущность, содержание деятельности полиции и ее место в системе органов исполнительной власти .....	31
2.2 Основы взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами.....	38
2.3 Формы взаимодействия полиции со структурами гражданского общества.....	41
2.4 Проблемы правового положения и регулирования деятельности полиции Российской Федерации .....	47
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	51
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	54

## ВВЕДЕНИЕ

Полиция Российской Федерации прошла довольно длительный и долгий процесс становления и развития, как органа исполнительной власти Российской Федерации, реализующего правоохранительную функцию.

На первоначальном этапе развития полиция создавалась для реализации функций контроля за общественным порядком, для борьбы с преступностью, контроля за гражданами и исполнения правоохранительной функции государства. Также, полиция была наделена и другими функциональными задачами.

Само же слово «полиция» в переводе с греческого означает «управление государством», и в обязанности полицейских при создании данной службы входили следующие задачи: обеспечение пожарной безопасности, попечительство детей, устройство дорог, отлов и арест преступников и дезертиров.

Следует сказать, что рассматриваемый орган исполнительной власти был создан в целях исполнения основных внутренних государственных функций и решения внутренних задач.

С момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.<sup>1</sup> и реформирования всей правовой системы и системы государственных органов, наступил новый, современный этап развития полиции РФ. На современном этапе развития полиция РФ наделена более широкими функциональными обязанностями. За 300 лет своего развития и реорганизаций данный орган существенно изменился, в настоящее время он обладает отлаженным механизмом охраны общественного порядка, защиты государства, общества и личности от посягательств. На данный момент многие вопросы, связанные с деятельностью полиции РФ, являются актуальными. Актуальна и тема правового положения полиции и ее места в системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. (в ред. от 30.12.2014 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 декабря.

Полиция Российской Федерации является на сегодняшний день основным органом, от которого зависит состояние законности, уровень общественной безопасности и общественного порядка в стране. Важно отметить, что деятельность полиции РФ затрагивает почти все сферы общественных отношений, урегулированные законодательством.

В то же время существует ряд актуальных проблемных вопросов, связанных с полномочиями полиции РФ; имеются дискуссионные вопросы, связанные с порядком формирования полиции РФ, с решением проблемы эффективности деятельности полиции РФ.

Все указанные обстоятельства обосновывают актуальность рассматриваемой темы исследования.

Объект исследования – общественные отношения, возникающие в процессе урегулированной нормами федеральных законов, подзаконных нормативных-правовых актов деятельности полиции Российской Федерации.

Предмет исследования – историко-правовые и организационные основы деятельности полиции и ее место в системе исполнительной власти.

Целью исследования – анализ правового положения полиции Российской Федерации, ее места в системе органов исполнительной власти и разработка предложений по совершенствованию деятельности полиции.

Для достижения этой цели решаются следующие задачи:

- исследовать этапы становления и развития полиции Российской Федерации;
- определить правовой статус полиции Российской Федерации;
- рассмотреть нормативно-правовые основы деятельности полиции Российской Федерации;
- раскрыть сущность, содержание и функциональное место полиции в системе органов исполнительной власти;
- изучить основы взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами;

- раскрыть формы взаимодействия полиции со структурами гражданского общества;
- выявить проблемы правового положения и регулирования деятельности полиции Российской Федерации.

При исследовании применялись общенаучные методы, как диалектический метод, анализ и синтез. Также использовались частнонаучные методы: конкретно-исторический, статистический, системно-структурный, формально-логический, метод сравнительного и системного анализа.

Нормативную базу выпускной квалификационной работы составили: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О полиции» и иные Федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, Постановления Правительства РФ, нормативные акты Министерства внутренних дел Российской Федерации и другие.

Практическая значимость исследования заключается в том, что выводы и предложения по выявленным проблемам могут быть использованы для совершенствования деятельности полиции, а также при разработке учебно-методических материалов по курсам «Правоохранительные органы», «Административное право».

Структура выпускной квалификационной работы состоит из введения, основной части, состоящей из двух глав, семи параграфов, заключения и библиографического списка.

# 1. ПРАВОВОЙ СТАТУС, РАЗВИТИЕ И НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ

## 1.1 Этапы становления и развития полиции Российской Федерации

Стоит отметить в первую очередь, что в силу пункта 13 Указа Президента РФ от 21.12.2016 № 699 "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации"<sup>1</sup>, в единую централизованную систему МВД России входят органы внутренних дел, включающие в себя полицию.

Статьей 4 Федерального Закона РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ<sup>2</sup> предусмотрено, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, понятие «орган внутренних дел» по своему правовому наполнению шире, чем понятие «полиция».

Следовательно, историю становления и развития полиции Российской Федерации целесообразно рассматривать в призма изучения истории становления Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Историю становления ведомства можно разделить на 7 этапов<sup>3</sup>:

1. Непосредственно становление регулярной полиции в России, ее зарождение и реформирование в XVIII веке, 1718–1802 г.
2. Учреждение Министерства внутренних дел России, 1802–1917 г.

---

<sup>1</sup>Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 06.11.2018) "Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»// Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup>Сайт Министерства Внутренних Дел Российской Федерации // URL: <http://www.MВД.РФ>.

3. После социалистической революции создаются рабоче–крестьянская милиция. Развитие системы органов внутренних дел в СССР, 1917–1940 г.
4. Милиция и солдаты правопорядка в период Великой Отечественной Войны и послевоенного развития государства, 1940–1966 г.
5. Советская милиция в конце XX века, 1966–1993 г.
6. Российская милиция в конце XX – начала XXI в., 1993–2011 г.
7. Российская полиция в XXI в., 2011– н.в.

Вкратце остановимся на выделенных этапах.

В Российской империи вплоть до XVIII века отсутствовал орган обеспечивающий правоохранительную функцию государства. Указом Петра I 17 июня 1718 года в Санкт-Петербурге была учреждена, так называемая Главная полиция. Главной задачей ее была обеспечение государственного «спокойствия и комфорта».

Исполнительная власть в Российской Империи с 1802 года начала стала сосредотачиваться в Комитете министров и министерствах. Александр Первый в сентябре 1802 г<sup>1</sup> утвердил манифест «Об учреждении министерств».

В соответствии с Манифестом были образованы 8 министерств:

1. Министерство военных сухопутных сил;
2. Министерство морских сил;
3. Министерство иностранных дел;
4. Министерство юстиции;
5. Министерство внутренних дел;
6. Министерство финансов;
7. Министерство коммерции;
8. Министерство народного просвещения.

---

<sup>1</sup> Дилетант: я знаю, что я ничего не знаю // URL: <http://www.diletant.media.ru>

Сохранение и обеспечение общественного порядка стало прерогативой Министерства внутренних дел. В Министерство внутренних дел входило 4 экспедиции (в современной России – управления).

Первая экспедиция осуществляла государственную функцию управления делами народного продовольствия и соляной части. Вторая экспедиция управляла делами благочиния (самоуправление полицией). Третья экспедиция занималась государственным хозяйством и мануфактурами. Четвертая управляла делами медицинской коллегии и Приказами общественного призрения.

Непосредственно правоохранительную деятельность реализовала четвертая экспедиция. В состав ее также входило два отделения. В их полномочия отнесены: надзор за состоянием тюрем, оборот капиталов, используемых для этих целей, преумножение и некоторые другие<sup>1</sup>.

Согласно Манифесту об утверждении министерств Министр внутренних дел был обязан осуществлять функцию контроля и заботиться о благосостоянии граждан, благоустройству империи, тишине и спокойствию в ней. Все это привело к огромному сосредоточиванию в Министерстве внутренних дел внутренних функций государства<sup>2</sup>.

Согласно Манифесту Министр внутренних дел был наделен широкими полномочиями и ему были подчинены следующие подразделения: Медицинская коллегия; Главная соляная контора; Главное почтовое правление; Экспедиция государственного хозяйства, опекунов иностранных и сельского домоводства, кроме дела камерального стола и печатания векселей, а также Губернские правления и приказы общественного призрения, казенные палаты, по устройству и содержанию публичных зданий и по исчислению народонаселения<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Харченко О.В. Министерства Российской империи в первой четверти XIX века и реализация ими правоохранительной функции государства // История государства и права. – 2008. – № 4. – С. 25.

<sup>2</sup> Некрасов В.Ф. Энциклопедия МВД России. – М., 2000. – С.7.

<sup>3</sup> Полиция и милиция России. Страницы истории. – М., 2005. – С.34.



Таким образом, утвержденная система МВД с самого начала и до 1810 года оставалась без изменений. В 1810 году происходит реорганизация всей системы госуправления и учреждается Министерство полиции<sup>1</sup>.

Важным документом являлось «Учреждение и наказ Министру полиции», в котором говорилось, что в случаях чрезвычайных ситуаций Министр полиции вправе осуществлять командование воинскими подразделениями, также он наделялся правом требования сведений от всех местных органов, надзирать за исполнением законов по всем министерствам. Кроме того, Министерство финансов обязано было предоставлять Министерству полиции все сведения связанные с расходом средств выделенных местным органам власти<sup>2</sup>. Таким образом, мы видим расширение прав Министерства полиции в условиях ЧС, наделение Министерства контрольной и надзорной функцией.

Также в XIX веке особое значение имеет создание в системе полиции особых подразделений по раскрытию преступлений и дознанию, в 1866 году введена сыскная полиция. Возникает служба Уголовного сыска и появляется повсеместно по всей России. Однако после февральской революции Департамент полиции упраздняется. Вводится народная милиция и рабочая милиция, рабочая же не связана с городской милицией, а действуют под руководством политической революционной силы. Все это в последствии вылилось в конфликты между народной и рабочей милицией, что было в последующем урегулировано Народным комиссариатом внутренних дел.

Важно отметить, что в период Российской Империи структура и функции Министерства внутренних дел подвергались постоянному реформированию, но в целом его основная задача балы неизменна.

---

<sup>1</sup> Максимова Н.А. Первый опыт централизации и специализации полицейской службы внутренней безопасности в Российской империи // История государства и права. – 2009. – № 7. – С. 25.

<sup>2</sup> Борисов А.В. Министерство внутренних дел и Министерство полиции России. 1802–1917 гг., в кн.: Труды ВНИИ МВД РФ – М., 2008. – С. 109.

Для советского периода развития органов внутренних дел также как и в период Российской Империи характерны многочисленные реорганизации. Менялось название ведомства, так в разные периоды существования советского государства рассматриваемый орган назывался как Народный комиссариат внутренних дел, Министерство государственной безопасности, Министерство охраны общественного порядка и Министерство внутренних дел. Изменения носили и структурный характер, и функциональный.

После развала СССР ведомство переживает кризис, вызванный несостоятельностью политических сил, изменением общественно-экономической формацией, разгулом преступности. В 1998 году из структуры МВД выводят Главное управление исполнения наказания, в последующем реформированное в Федеральную службу исполнения наказаний.

В 2011 году проводится реформа МВД России в целях повышения эффективности деятельности, повышения имиджа правоохранительных органов. Первые шаги предприняты на фоне громких преступлений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел. Сокращается штат, увеличиваются ассигнования финансирования Министерства внутренних дел, ужесточаются требования к кадровому составу и претендентам на службу в полиции. Реформа сменила привычное название «Милиция» на «Полиция». Поставлена цель на создание профессиональной полиции, что, по нашему мнению, вынужденное и необходимое решение.

В соответствии с вышесказанным можно сделать вывод, что со времен Главной Полиции и до современной полиции России в системе Министерства внутренних дел рассматриваемое ведомство пережило много этапов реорганизации деятельности, структурных и функциональных изменений. На современном этапе полиция России, прежде всего – правоохранительный орган, деятельность которого заключается в борьбе с преступностью и обеспечении общественного порядка и общественной безопасности. Со времен Имперского этапа развития полиции и до

современности мы видим тенденцию сужения сферы деятельности полиции, избавление ее от функций, не присущих и не отвечающих ее прямому назначению.

Периодически возникают вопросы о перераспределении функций, реорганизации органов внутренних дел. Так, в 2016 году в структуру МВД вернули органы исполнительной власти, выполняющие функции по вопросам миграции, также по контролю за оборотом наркотиков. В связи с созданием новой силовой структуры Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации из ведомства МВД передаются подразделения вневедомственной охраны, лицензионно–разрешительные подразделения, ОМОН, СОБР, центр специального назначения и быстрого реагирования, авиационные подразделения.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что МВД постоянно реформируется, изменяется. Это обстоятельство вызвано изменениями, происходящими в системе государственного управления в целом, следовательно, возникающей в связи с этим необходимостью корректировки целей и задач применительно к новым условиям современности.

## 1.2 Правовой статус полиции Российской Федерации

Правовой статус полиции регламентирован Федеральным законом «О полиции» №3–ФЗ от 07.02.2011 года<sup>1</sup> и другими Федеральными законами Российской Федерации.

Полиция – это совокупность подразделений и служб, главной целью которых является обеспечение и охрана правопорядка и безопасности граждан и государства от противоправных посягательств.

Термин «полиция» в законе «О полиции» употребляется в нескольких значениях. В первом значении, под полицией понимается система учреждений, объединенных одним и тем же назначением, задачами,

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

принципами деятельности и правовым статусом сотрудников. Во втором значении полиция – это структурные подразделения органов внутренних дел. Полицией именуется не подразделение органа внутренних дел, а соответствующее структурное подразделение, служба в составе и структуре органов внутренних дел<sup>1</sup>.

В соответствии со ст.1 закона «О полиции», полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности<sup>2</sup>.

Федеральный закон о полиции наделяет ее полномочиями оказывать содействие органам государственной и муниципальной власти, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Правовой статус полиции Российской Федерации целесообразно начать с принципов ее деятельности как основных начал. Принципы деятельности полиции Российской Федерации составляют базу ее правовой основы деятельности, отражают ее сущность, формируют основные направления, цели и задачи, а также базовые правила.

Принципы деятельности полиции – основные начала, закономерности применения норм, содержащихся в Федеральном законе «О полиции», они являются так называемым базисом, в соответствии с которыми строится вся работа. Принципы вытекают из главного юридического документа страны – Конституции Российской Федерации.

Первый принцип – принцип соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Полиция исполняет свою деятельность на основе

---

<sup>1</sup> Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М., 2011. - С.2.

<sup>2</sup>Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина. Сотруднику полиции воспрещено применять пытки, насилие и жесткое обращение, унижающее человеческое достоинство. Недопустимо сотруднику полиции допускать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, и иное страдание. Права и свободы человека определяют смысл и содержание деятельности полиции, и применения её законов и других нормативных актов<sup>1</sup>.

Следующий рассматриваемый принцип – принцип законности. Законность – это общеправовой конституционный принцип. Вся деятельность полиции строится в точном соответствии с законом. Запрещается ограничение прав и свобод граждан, организаций, объединений, ограничение возможно только в порядке, предусмотренном законом. Иными словами принцип законности в деятельности полиции – это требование сотрудникам полиции и всем структурным подразделениям исполнять свои задачи и функции только на основе безукоризненного соблюдения Конституции РФ, Федерального закона «О полиции» и иных законов, регулирующих правовой статус и деятельность полиции<sup>2</sup>.

Следующий рассматриваемый принцип – принцип беспристрастности. Независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, а также других обстоятельств полиция обязана защищать права и интересы граждан и их охраняемые свободы.

Также деятельности полиции присущ принцип открытости и публичности. Деятельность полиции является открытой и публичной для общества в той мере, в какой это не противоречит требованиям законодательства Российской Федерации об уголовном судопроизводстве, о производстве по делам об административных правонарушениях, об оперативно-розыскной деятельности, о защите государственной и иной

---

<sup>1</sup> Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М., 2011. - С.4.

<sup>2</sup> Рыжаков А.П. См. там же. – С. 4.

охраняемой законом тайны<sup>1</sup>. Данный принцип действует на всех этапах осуществляемой полицией деятельности при реализации ею всех предусмотренных законом форм и видов правоприменения<sup>2</sup>.

Принцип общественного доверия и поддержки граждан. Полиция при осуществлении своей деятельности стремится обеспечивать общественное доверие к себе и поддержку граждан. Действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан. В случае нарушения сотрудником полиции прав и свобод граждан или прав организаций полиция обязана в пределах своих полномочий принять меры по восстановлению нарушенных прав и свобод.

Принцип взаимодействия и сотрудничества. Полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Принцип использования достижений науки и техники, современных технологий и информационных систем. Полиция в своей деятельности обязана использовать достижения науки и техники, информационные системы, сети связи, а также современную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру. Полиция использует технические средства, включая средства аудио-, фото и видеофиксации, при документировании обстоятельств совершения преступлений, административных правонарушений, обстоятельств происшествий.

Для объективного определения правового статуса полиции важно выделить основные направления деятельности полиции, они закреплены в ст.2 Федерального закона «О полиции»<sup>3</sup>:

---

<sup>1</sup> Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М., 2011. С.4.

<sup>2</sup> Рыжаков А.П. См. там же - С.5.

<sup>3</sup>Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

- 1) полиция России защищает личность, общество и государство от противоправных посягательств;
- 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- 3) выявление и раскрытие преступлений, производство предварительного расследования по уголовным делам;
- 4) розыск лиц;
- 5) производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- 6) обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 7) обеспечение безопасности дорожного движения;
- 8) государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- 9) осуществление экспертно-криминалистической деятельности.

Так как правовой статус полиции включает в себя правовой статус сотрудника полиции, следует рассмотреть данный вопрос подробнее. Правовое положение сотрудника полиции закреплено в законе «О полиции».

Основными элементами правового статуса сотрудников полиции являются:

- 1) права и обязанности сотрудника;
- 2) гарантии правовой защиты сотрудника;
- 3) ограничения и запреты, связанные со службой;
- 4) режим служебного времени и организация службы;
- 5) порядок прохождения службы;
- 6) способ замещения должности; характер ответственности сотрудника полиции;
- 7) меры стимулирования служебной деятельности.

Основные признаки, присущие сотрудникам полиции:

- 1) гражданство Российской Федерации;
- 2) принадлежность к кадрам полиции;
- 3) наличие специального звания<sup>1</sup>.

Полицейским может стать только лицо, имеющее гражданство Российской Федерации<sup>2</sup>. Гражданин другого государства, гражданин с двойным гражданством и без гражданства вообще не могут претендовать на должность в органах внутренних дел.

Права и обязанности сотрудника полиции – основа правового статуса. Выделяют общие и специальные права и обязанности сотрудника полиции<sup>3</sup>. Общими являются права и обязанности сотрудника полиции как госслужащего и гражданина Российской Федерации. Специальные права – вытекающие из специфики службы в органах внутренних дел, например надлежащие условия при выполнении служебных обязанностей, требовать от граждан прекращения противоправных действий и прочее. Таким образом, сотрудник полиции России – гражданин Российской Федерации, наделенный специальным правовым статусом, который в установленном законе порядке принят на службу, осуществляющий служебную деятельность на должности федеральной государственной службы в подразделениях МВД с соответствующим специальным званием.

Сотрудник полиции может быть привлечен к дисциплинарной, уголовной и материальной ответственности. За совершение должностных проступков несет дисциплинарную ответственность<sup>4</sup>.

Согласно ст. 2.5 КоАП РФ военнослужащие и лица, имеющие специальные звания, за административные правонарушения несут дисциплинарную ответственность, за исключением правонарушений,

---

<sup>1</sup> Булавин С.П., Черников В.В. Правовой статус сотрудника полиции // Административное право и процесс. – 2011. – № 9. – С. 2.

<sup>2</sup> Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 61.

<sup>3</sup> Дубровин А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 61.

<sup>4</sup> Малахов В.П. Единство и различие административного и полицейского права // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 84.



перечисленных во второй части данной статьи<sup>1</sup>. К уголовной ответственности сотрудники полиции привлекаются за две группы преступлений. Первой группой являются преступления против государственной власти (285–293 УК РФ), например халатность, получение взятки, служебный подлог и прочее. Ко второй группе преступлений относятся преступления, направленные против правосудия (ст. 299–304, 310–312, 315, 316 УК РФ), например укрывательство преступлений, фальсификация доказательств, привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности<sup>2</sup>.

Также сотрудник полиции привлекается к материальной ответственности в случае причинения ущерба органам внутренних дел<sup>3</sup>.

Важным элементом правового статуса сотрудника полиции являются его гарантии: социальной защиты сотрудников, крайняя необходимость, физическое и психическое принуждение и так далее.

Таким образом, можно сказать, что реформирование полиции внесло определенные коррективы в правовой статус сотрудника полиции, что, несомненно, было обусловлено конкретными вынужденными причинами, правовое государство не может строиться без конкретного правового статуса ведомства обеспечивающего безопасность общества и государства и его сотрудников<sup>4</sup>.

Закон «О полиции» вызвал определенные споры между учеными и практиками. Ведь перед законодателем стояла задача создать правовую базу для функционирования обновленной правоохранительной силовой структуры. Сама реформа полиции и органов внутренних дел в целом затронула и граждан. На первом месте стоит защита прав и свобод человека и

---

<sup>1</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63–ФЗ (ред. от 28.04.2018 г.) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup>Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>4</sup>Васильев Ф.П. Какая полиция нам нужна? // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 41.

гражданина, общества и государства, что, безусловно, является признаком правового государства.

Резюмируя данный параграф, следует сказать следующее.

На современном этапе развития полиции России существующая и известная еще с советских времен, так называемая «палочная система» окончательно себя изжила, ведь современная практика требует применения эффективных моделей управления, дающих оценку деятельности системы по критериям раскрываемости как объективного показателя деятельности полиции. Современные проблемы требуют применения более эффективных управленческих решений.

В России правовой статус полиции регламентирован Федеральным законом «О полиции» №3–ФЗ от 07.02.2011 г.<sup>1</sup>, а также в ряде других нормативно-правовых актах Российской Федерации.

В соответствии с ними, полиция – это совокупность подразделений и служб, главная цель которых является обеспечение и охрана правопорядка и безопасности граждан и государства от противоправных посягательств.

Важно отметить, ценность правового статуса сотрудника полиции. В настоящее время создана система нормативных правовых актов, обеспечивающая высокий уровень его правовой защищенности. Однако возникают и спорные моменты в законодательстве. В частности, в соответствии со ст. 23 Закона «О полиции» сотрудникам требуется доказать правомерность своих действий, что представляется крайне важным. Однако для этого требуются большие временные затраты, поэтому возникает необходимость определенного алгоритма действий. Созданная система отбора кадров на должность сотрудника полиции призвана решить проблему правильности применения норм закона и объективности со стороны сотрудников полиции, ведь с 2011 года обязательным условием и этапом трудоустройства введен полиграф или детектор лжи, на котором кандидатов

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно–правовая система Консультант плюс.

опрашивают на предмет лжи и связи с преступниками, наркотиками, оружием, представляется, что все принятые шаги в рамках реформы МВД 2011 года будут способствовать повышению профессионализма российской полиции без огромной нагрузки на личный состав полиции и органов внутренних дел в целом.

### 1.3 Нормативно-правовые основы деятельности полиции Российской Федерации

В соответствии с Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции»<sup>1</sup> правовую основу деятельности полиции составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О полиции», другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Министерства Внутренних Дел Российской Федерации. Также полиция в процессе своей деятельности следует законам субъектов Российской Федерации в вопросах охраны общественного порядка и обеспечения безопасности. В своей деятельности полиция реализует важную функцию в государственном механизме в целом, обеспечивая исполнения действия закона при выполнении своих задач, и выполняет свои функции в конкретных правовых формах. Однако очень актуален вопрос о сущности и специфике правовой основы деятельности полиции, ее организации.

Необходимо рассмотреть этот вопрос более детально. Используя буквальное толкование закона, правовая основа деятельности полиции означает «исходные, главные положения чего-нибудь»<sup>2</sup>.

Так как полиция в своей деятельности основывается на принципе законности и действует исключительно в его условиях, то такие трактовки

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ «О полиции» // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. – М., 2011. – С. 1112.

очень кстати, ведь правовая составляющая деятельности полиции, а именно юридическая часть, это базис функционала Министерства внутренних дел. Министерство внутренних дел и полиция как ее структура – это орган исполнительной власти, имеющий, сложную структурную организацию.

Поэтому зачастую к Министерству внутренних дел применяются термины «органы правоохранительного блока», «силовая структура», а к составляющим структурам министерства – «полиция общественной безопасности», «криминальная полиция» и прочее<sup>1</sup>.

В юридической литературе используется много синонимов понятия «правовая основа». Например, такие термины как «нормативно-правовое обеспечение», «юридическая регламентация» и прочее<sup>2</sup>. Неоднозначно рассматривается и сама правовая основа деятельности государственных органов. Обычно данным понятием обозначают определенную совокупность основополагающих правил, начал, выраженных в разных формах или обособленную деятельность по установлению нормативных актов<sup>3</sup>. Например, ученые С. С. Миронов, М. Н. Альтшуллер и другие нормативной основой деятельности министерства внутренних дел признают совокупность нормативно-правовых актов, непосредственно регулирующих организацию и деятельность министерства<sup>4</sup>.

Перечисленные авторы не разграничивают понятия «нормативная основа» и «правовая основа», отождествляют их.

Важно отметить, что в процессе несения службы сотрудники полиции используют моральные правила, правовые обычаи и принципы, положения из юридической практики, то есть нормативно-правовые акты являются основой, но не единственным элементом правовой основы деятельности полиции. В правовую основу деятельности полиции помимо норм права

---

<sup>1</sup> Четвериков В. С., Четвериков В. В. Основы управления в ОВД: курс лекций. – М., 2007. – С. 150 .

<sup>2</sup> Четвериков В. С., Четвериков В. В. См. там же. – С. 150.

<sup>3</sup> Шебанов А. Ф. Форма советского права. – М., 1968. – С. 213 .

<sup>4</sup> Альтшуллер М. Н. Нормативная основа деятельности ОВД: лекция. – Горький., 1983. – С. 253.

входят и правоприменительные акты, юридические знания, правотворчество и другое.

Нормы права, составляющие правовую основу деятельности полиции строятся по иерархическому типу на трех уровнях: федеральном, региональном, местном. Федеральный уровень основан на Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах, нормативных актах органов государственной власти. Региональный уровень представлен нормативно–правовыми актами органами государственной власти субъектов Российской Федерации, к ним относятся: Конституции республик, уставы субъектов РФ; законы субъектов РФ; подзаконные нормативно-правовые акты этих субъектов РФ<sup>1</sup>. Местный, то есть муниципальный уровень представлен актами принимаемые органами местного самоуправления. Также правовую основу деятельности составляют и международные нормативные-правовые акты, ратифицированные Российской Федерацией и составляющие часть российской правовой системы.

Необходимо охарактеризовать основные акты, которые составляют правовую основу деятельности полиции Российской Федерации.

Основной базовый документ – Конституция Российской Федерации. Например, статья 15, 71, 72, 78, 114 Конституции РФ устанавливает принципы организации деятельности полиции в составе механизма государства, иными словами установлены задачи Правительства РФ, которые оно решает посредством полиции РФ. Конституция устанавливает и общеобязательные правила поведения, которые применимы и в отношении полиции РФ.

Очень важную роль в правовой основе полиции РФ и непосредственном регулировании ее деятельности играют федеральные

---

<sup>1</sup> Левинова Т. А. Региональное нормотворчество в сфере внутренних дел : новые подходы и реалии // Административно–правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы всерос. науч.– практ. конф.: в 2–х т. – Т. 2. – Краснодар., 2012. – С. 55–61.

конституционные законы и федеральные законы, относящиеся к деятельности правоохранительных органов. Таковыми являются кодифицированные акты, такие как Уголовный кодекс РФ, Кодекс РФ об административных правонарушениях и другие, непосредственно относящиеся к деятельности полиции.

Основной специальный закон, регулирующий деятельность полиции – Закон «О полиции»<sup>1</sup>. Среди законов, содержащих регламентацию деятельности и предписания полиции Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3–ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>2</sup>, Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1–ФКЗ «О военном положении»<sup>3</sup>, Законы РФ от 11 марта 1992 г. № 2487–I «О частной детективной и охранной деятельности в РФ»<sup>4</sup> от 25 июня 1993 г. № 5242–I «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ»<sup>5</sup>, Федеральные законы от 20 апреля 1995 г. № 45–ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»<sup>6</sup>, от 12 августа 1995 г. № 144–ФЗ «Об оперативно–розыскной деятельности»<sup>7</sup>, от 15 ноября 1995 г. № 196–ФЗ «О безопасности дорожного движения»<sup>8</sup>, от 13 декабря 1996 г. №

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Федеральный конституционный закон РФ «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3–ФКЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup> Федеральный конституционный закон РФ «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1–ФКЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>4</sup> Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» от 11 марта 1992 г. № 2487–I // Справочно-правовая система Консультант плюс (дата обращения 20.04.2019).

<sup>5</sup> Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993 г. № 5242–I // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>6</sup> Федеральный закон РФ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>7</sup> Федеральный закон РФ «Об оперативно–розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>8</sup> Федеральный закон РФ «О безопасности дорожного движения» от 15 ноября 1995 г. № 196–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

150–ФЗ «Об оружии»<sup>1</sup>, от 8 января 1998 г. № 3–ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»<sup>2</sup>, от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»<sup>3</sup>, от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>4</sup>, от 4 апреля 2005 г. № 32–ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»<sup>5</sup>, 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»<sup>6</sup>, от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>7</sup>, от 28 декабря 2010 г. № 390–ФЗ «О безопасности»<sup>8</sup>, от 30 ноября 2011 г. № 32–ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>9</sup> и др.

Подзаконные акты, регулирующие деятельность полиции, обычно конкретизируются в специальных актах и приказах министерства внутренних дел, так как носят общий характер. Нормативные акты министерства

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 8 января 1998 г. № 3–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup> Федеральный закон РФ «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>4</sup> Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>5</sup> Федеральный закон РФ «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>6</sup> Федеральный закон РФ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>7</sup> Федеральный закон РФ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>8</sup> Федеральный закон РФ «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>9</sup> Федеральный закон РФ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 32–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

внутренних дел России представляют собой самую большую часть нормативной основы деятельности полиции и ее организации.

Таким образом, можно сделать вывод. Анализ правовой основы деятельности полиции показывает, что основу правовой организации деятельности полиции составляют нормативные правовые акты различного уровня в порядке иерархии, которые регламентируют отношения, возникающие в процессе реализации функции государства по обеспечению общественной безопасности и поддержанию общественного порядка. Существует три уровня иерархии нормативно-правовой основы деятельности полиции. Министр внутренних дел наделен полномочиями законодательскими и контрольными.

Выработка государственной политики и нормотворчества в правоохранительной сфере основывается на уже сложившихся общественных отношениях. Существует обширный перечень нормативных-правовых актов регламентирующих деятельность полиции.



## 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПОЛИЦИИ И ЕЕ МЕСТО В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

### 2.1 Сущность, содержание деятельности полиции и ее место в системе органов исполнительной власти

В ст. 4 Федерального закона «О полиции» сказано, что полиция Российской Федерации – это составная часть федерального органа исполнительной власти, а именно Министерства внутренних дел Российской Федерации. Полиция России в составе МВД РФ как орган исполнительной власти реализует правоохранительную функцию в государстве, тем самым и обуславливается его место в системе органов исполнительной власти Российской Федерации.

Отраслевое построение системы МВД России – совокупность разных отраслевых подсистем, выполняющие основные задачи органов внутренних дел. В МВД России выделяются относительно самостоятельные функциональные подсистемы: полиции, юстиции и внутренней службы. Полиция представляют собой совокупность подразделений, служб, реализующие обязанности, возложенные на полицию, выполнению функций защиты прав и свобод граждан, противодействие преступности, охране общественного порядка и так далее. Юстиция представляет собой Следственный департамент МВД России и подчиненные ему подразделения, она реализуют задачи предварительного расследования преступлений в территориальных органах внутренних дел. Внутренняя службы представляет собой совокупность организационно–аналитические аппаратов, подразделений кадровой и правовой работы, а также иные организации и подразделения.

Важно отметить, что полиция занимает особое место, непосредственно связанное с защитой граждан, их прав и свобод, законодательно устанавливается, что состав полиции, порядок реорганизации и ликвидации

подразделений, а также образование подразделений, определяются Президентом Российской Федерации<sup>1</sup>.

В компетенцию полиции Российской Федерации, исходя из положений ст. 1 Федерального закона от 07.02.2011 № 3 – ФЗ «О полиции» входит: защита жизни и здоровья граждан России, лиц без гражданства и иностранных граждан, противодействие преступности в целом, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, защита каждого, от преступных посягательств, реализация содействия в защите прав всем органам государственной власти, органам местного самоуправления, организациям, учреждениям и предприятиям всех форм собственности<sup>2</sup>. Это объясняется не только большой численностью сотрудников полиции, а непосредственно множеством задач реализуемых министерством. Полиция России в системе аппарата МВД России в частности, в целом в системе органов исполнительной власти наделена приоритетной прерогативой и ответственностью за общее состояние правопорядка и безопасности в стране.

Полиция России в составе МВД России является организованной составной частью централизованной системы органа исполнительной власти, осуществляющего полномочия в сфере внутренних дел, наравне с другими структурными отделами, наделенными полномочиями в целях реализации правоохранительных задач и обеспечения деятельности МВД России.

Состав полиции России включает в себя подразделения, организации и службы, которые реализуют направления деятельности полиции в соответствии с п.1 Указа Президента Российской Федерации от 01.03.2011 года № 250 «Вопросы организации полиции»<sup>3</sup>.

На основании вышеуказанного Указа Президента можно определить и выделить структуру полиции, а именно подразделения и службы полиции,

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 1 марта 2011 г. № 250 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup>Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 1 марта 2011 г. № 250 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

осуществляющие основные направления деятельности. Дежурные части осуществляют в установленном порядке прием, регистрацию и проверку заявлений и сообщений о происшествиях, преступлениях, об административных правонарушениях. Подразделения уголовного розыска полиции России осуществляют в установленном порядке комплекс оперативно-разыскных, оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий, осуществляют выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, осуществляют розыск лиц, совершивших преступления. Подразделения участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних осуществляют выявление и устранение причин и условий совершения преступлений и административных правонарушений на обслуживаемом административном участке, способствующих их совершению, реализуют участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Подразделения полиции по охране общественного порядка, патрульно-постовые службы полиции, включая оперативные полки, осуществляют обеспечение безопасности граждан и общественного порядка при проведении массовых мероприятий, обеспечивают безопасность при чрезвычайных ситуациях и осложнениях в оперативной обстановке. Подразделения Государственной инспекции безопасности дорожного движения осуществляют и реализуют комплекс мер направленных на обеспечение безопасности дорожного движения. Подразделения дознания осуществляют производство дознания, производство отдельных процессуальных действий в соответствии с УПК РФ, отнесенных к подведомственности полиции России. Подразделения экономической безопасности и противодействия коррупции осуществляют комплекс мер направленных на противодействия коррупции, выявление, пресечение и противодействие преступлениям коррупционной направленности, противодействие экономическим преступлениям, посредством комплекса ОРМ, ОПМ, СТМ. Также в составе полиции России находятся подразделения и службы временного содержания

несовершеннолетних правонарушителей, подразделения по организации и осуществлению административного надзора, специальные приемники для задержанных лиц, подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых, подразделения кинологической службы, иные подразделения осуществляющие ОРД.

Для МВД и всех составных частей единой централизованной системы существует проблема оптимального построения системы территориальных органов внутренних дел, и она очень актуальна. Проблема существует в ряде регионов России, например в Сибирском и Дальневосточном округе, они характеризуются низкой плотностью населения, очень большой территорией обслуживания отделов внутренних дел, что серьезно снижает эффективность деятельности при решении служебных задач. Поиск путей решения данной проблемы отразился в издании распоряжения МВД России от 15 июня 2011 г. № 1/4814 «О разработке нормативов численности», численность устанавливается на основании научной и финансовой обоснованности.

Указом Президента РФ от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» устанавливается общая предельная штатная численность органов внутренних дел составляет 894869 единиц<sup>1</sup>. Мы наблюдаем, что в России численность сотрудников органов внутренних дел из расчета на 100 000 жителей определенно сократилась и стала соизмеримой со средними показателями численности полиции за рубежом<sup>2</sup>.

При анализе комплектования полиции на разных уровнях наблюдается, что чем ниже уровень территориального органа внутренних дел, тем меньше численность его сотрудников. На примере Новосибирской области мы видим, что на 100 000 жителей приходится примерно 459 сотрудников полиции, из них непосредственно в районах города работают всего 159–234 полицейских на 100 000 населения. После реформы МВД, в рамках которой было

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 5 мая 2014 г. № 300// Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Canadets // URL: <http://www.canadets.com/>.

предусмотрено сокращение численности сотрудников органов внутренних дел, очень серьезно встал вопрос эффективного и оптимального распределения сотрудников по субъектам России.

Численность личного состава привязана исключительно к количеству населения, проживающего на обслуживаемой территории, необходимо устранить данную диспропорцию. На примере Управления МВД по Тверской области и Управления МВД по Пензенской области мы видим, что численность сотрудников почти равная (7940 и 7668 человек), почти равное и населения на обслуживаемой территории (1 369 400 и 1 379 800 человек), но данные управления находятся в неравной ситуации при схожести пропорции количество сотрудников и количество населения.

Так как, территория Тверской области в два раза больше Пензенской, в 2010 г. в Тверской области было зарегистрировано 29 898 преступлений, а в Пензенской области – 16 976, что вдвое меньше, наблюдается рассматриваемая проблема, которая приводит к неэффективности деятельности полиции исходя из представленных фактов<sup>1</sup>.

Исходя из этого, у Управления МВД по Пензенской области лучше условия, в части менее обширной территории, службы и меньшая нагрузка на личный состав при равенстве пропорции.

Руководствуясь вышеизложенным, нам представляется целесообразным проводить распределение личного состава полиции между субъектами Российской Федерации с учетом населения, территории, соотношения доли городского и сельского населения, количества регистрируемых преступлений, правонарушений. Такое распределение представляется нам эффективным.

Актуальна и проблема в деятельности участковых уполномоченных в сельской местности, в основном она заключается в широкой территории обслуживания, большой нагрузке на участкового уполномоченного, который зачастую не обеспечивается автомобилем для решения служебных задач и

---

<sup>1</sup> Правовая статистика Генеральной прокуратуры // URL: <http://www.crimestat.ru/>.

несения службы на вверенном ему участке. Большая нагрузка приводит к тому, что большинство граждан буквально не знают своих участковых, хоть и предусмотрен поквартирный обход участковым уполномоченным полиции. Все это порождает ряд проблем, таких как нехватка кадров, текучка кадров, недостаточная материальная обеспеченность, представляется что решение проблемы можно найти в перераспределении численности личного состава. Негативно сказывается и фактор того, что участковых часто используют не по их прямому назначению, например за границей административного участка, непосредственно их сферой обслуживания, и тем самым участковый занят не своей работой. Речь об этой проблеме будет в параграфе 2.4 данной выпускной квалификационной работы.

Существенные проблемы появились в ходе реформы, так называемой оптимизации Министерства внутренних дел России, в руководстве и непосредственно в управлении территориальными органами внутренних дел и подразделениями полиции.

В соответствии с ч. 3 ст. 4 ФЗ «О полиции» руководство деятельностью полиции в пределах своей компетенции осуществляют руководитель территориального органа внутренних дел и руководитель подразделений полиции. Названные лица несут ответственность за выполнение функций всего отдела. Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 и приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 устанавливают, что должность заместителя начальника территориального органа занимает – начальник полиции данного территориального органа, а также начальник внутренней службы. Следовательно, существует так называемая двойная ответственность, а именно начальника отдела и его заместителя – начальника полиции, также она порождает и проблему разграничения компетенции между ними. Такая нерешенность вопроса может служить причинами конфликта интересов, размытости ответственности, ведь в непосредственном подчинении у заместителя начальника отдела – начальника полиции находится почти 80% личного состава. Следовательно, целесообразно к

принципу единоначалия, а именно совмещения должности начальника органа внутренних дел и начальника полиции.

Существует юридическая коллизия в вопросе создания правоохранительных органов местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно в п.8 ч.1 ст.15 устанавливает возможность создания правоохранительных органов местного самоуправления – так называемой муниципальной милиции<sup>1</sup>. Безусловно, в силу политических, экономических причин она не создана и создана не будет, обеспечение общественного порядка и безопасности на муниципальном уровне компетенция исключительно территориальных органов внутренних дел. Однако данную правовую коллизию необходимо урегулировать.

Подводя итог и резюмируя нужно выделить, что в ст. 4 Федерального закона «О полиции» сказано, что полиция Российской Федерации – это составная часть федерального органа исполнительной власти, а именно Министерство Внутренних Дел Российской Федерации. Полиция России в составе МВД РФ как орган исполнительной власти реализует правоохранительную функцию в государстве, тем самым и обуславливается его место в системе органов исполнительной власти Российской Федерации. Существует ряд нерешенных проблем в деятельности и структуре полиции, решение которых будет способствовать повышению эффективности деятельности полиции, а также определенные правовые коллизии, требующие законодательного урегулирования, ведь возможность создания муниципальной милиции пережиток прошлого, но в 131 ФЗ до сих пор содержится данное обстоятельство.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

## 2.2 Основы взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами

Правовая основа взаимодействия полиции с другими правоохранительными органами, с органами государственной и муниципальной власти содержится в ст. 10 ФЗ «О полиции». Важным условием результативного обеспечения правопорядка является согласованная и скоординированная работа всех правоохранительных органов, которые действительно взаимодействуют как между собой, так и с другими органами власти и общественностью.

Основные направления взаимодействия органов внутренних дел с иными правоохранительными органами относятся: 1) совместный анализ и прогноз динамики преступной деятельности; 2) совершенствование практической деятельности по предупреждению, выявлению, раскрытию, расследованию преступной деятельности; 3) взаимодействие в целях реализации федеральных и региональных программ обеспечения общественного порядка и безопасности; 4) использование положительного опыта взаимодействия; 5) изучение международной практики противодействия преступности; 6) рассмотрение практики применения законов, внесение новых предложений.

Исполнение указанных направлений взаимодействия органов внутренних дел и иных правоохранительных органов реализуется в определенных формах. Различают процессуальную и организационную формы.

Основные процессуальные формы взаимодействия органов внутренних дел и иных правоохранительных органов: 1) создание совместных следственных групп. Такая форма обеспечивает правоохранительным органам больше вариантов методов поиска и установления лиц, совершивших преступление, также обеспечивает быстрое реагирование на информацию о преступлениях; 2) проведение оперативно-розыскных мероприятий, определенных федеральным законом; 3)



информирование следователя по итогам проведения розыскных действий по установлению лиц, подозреваемых в совершении преступления; 4) действия следственного характера совместно с оперативно-розыскными подразделениями; 5) применение мер, направленных на обеспечение безопасности участников уголовного судопроизводства.

На практике процессуальная форма взаимодействия выражается, например, во взаимодействии следователей Следственного комитета России и оперативно-розыскных подразделений полиции. Также процессуальная форма взаимодействия выражена в совместных оперативно-розыскных и служебно-боевых мероприятиях оперативных подразделений полиции и Федеральной службы безопасности, в частности в сфере противодействия терроризму, преимущественно на территории Северного Кавказа. После реорганизации МВД, а именно передачи спецподразделений полиции в ведомство Росгвардии, между указанными ведомствами основной формой взаимодействия является проведение совместных специальных операций, например, при задержании особо опасных преступников, а также при обеспечении общественного порядка, взаимодействие осуществляется патрульно-постовой службой полиции и отрядами мобильными особого назначения Росгвардии.

Основные организационные формы взаимодействия: 1) проведение координационных совещаний руководителей правоохранительных органов; 2) обмен информацией и проведение совместных целевых мероприятий в целях выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению; 3) проведение совместных семинаров, конференций, курсов повышения квалификации; 4) издание совместных приказов, инструкций, указаний, подготовка информационных писем и иных организационно-распорядительных документов; 5) формирование статистических данных и их эффективное использование, что

в комплексе повышает качество работы силовых структур<sup>1</sup>. На практике организационные формы взаимодействия выражены, например, в издании совместных приказов, инструкция, конкретным примером является Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 в редакции от 20.02.2014 «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов»)<sup>2</sup>. Также часто проводятся организационные совещания представителей силовых структур России, в целях выявления основных проблем и планирования совместных действий. На уровне муниципальных органов созданы комиссии по профилактике терроризма, экстремизма, несовершеннолетней преступности и так далее.

В целом, на практике, такие формы взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами в целях повышения эффективности деятельности всех силовых структур используются неравномерно.

Низкий уровень активности такого взаимодействия объясняется рядом факторов, негативно сказывающихся на повышении эффективности в результате взаимодействия. Важный фактор – конкуренция правоохранительных органов, определенное недоверие и незаинтересованность сотрудников разных силовых структур в совместной работе. В результате это приводит к тому, что действия различных

---

<sup>1</sup> Зуев С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями): монография. – Челябинск, 2010. – С. 24.

<sup>2</sup> Приказ Генпрокуратуры России № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 в редакции от 20.02.2014 «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») // Справочно-правовая система Консультант плюс.

правоохранительных органов не согласованы и подвергаются дублированию, вследствие недостаточного внимания совместной координации и организации взаимодействия.

Органы внутренних дел выполняют свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными, региональными и муниципальными органами власти, общественными формированиями и добровольными объединениями. В свою очередь, территориальные органы внутренних дел реализовывают свою деятельность во взаимодействии с органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Резюмируя, важно отметить, что взаимодействие органов внутренних дел с иными правоохранительными органами, в целях обеспечения правопорядка и, вообще, механизма обеспечения безопасности в целом нельзя принижать. Взаимодействие становится более продуктивным и плодотворным при взаимодействии органов внутренних дел с другими органами государственной власти, а также общественностью, средствами массовой информации, народными дружинами, гражданским обществом в целом. Таким образом, взаимодействие органов внутренних дел с другими органами власти, с иными правоохранительными органами способствует укреплению правопорядка и повышению эффективности деятельности всех участников взаимодействия. Такое взаимодействие должно строиться на условиях взаимовыгодного сотрудничества. Результативность деятельности в результате взаимодействия качественно влияет на проведении публичных мероприятий, избирательных кампаний, профилактике правонарушений и чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации.

### 2.3 Формы взаимодействия полиции со структурами гражданского общества

Все не противоречащие закону формы участия граждан в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности должны рассматриваться как проявление свободы личности, реализация

неотъемлемого права каждого на защиту жизни, здоровья, чести, достоинства, имущества от противоправных посягательств.

Изучение взаимодействия полиции с гражданами целесообразно начать с истории. В дореволюционный и послереволюционный период достаточно эффективно и действенно работала система общего и индивидуального предупреждения преступлений, где заметную роль играли общественные формирования, такие как народные дружины и граждане.

Милиция в советский период работала в плотном контакте с добровольным обществом содействия милиции, товарищескими судами, домовыми комитетами, а с конца 1950-х гг. – с добровольными народными дружинами. В 1980 г. Указом Президиума Верховного Совета СССР было утверждено положение «Об общественных пунктах охраны порядка», что еще больше укрепило систему общественной профилактики правонарушений. В стране имелись и развивались различные формы участия граждан в охране общественного порядка, что позволяло снизить уровень правонарушений и бытовой преступности до минимального уровня<sup>1</sup>.

Восстановление положительного опыта системы участия общественности и граждан в охране общественного порядка началось только с 2000 г., так называемого этапа стабилизации общественной и политической жизни в России, а данное восстановление продолжается и сейчас. Восстановление происходит на базе общественного криминологического предупреждения.

Цель взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел с общественностью – максимальное объединение сил и средств органов внутренних дел и общественности в целях предупреждения преступности и административных правонарушений, получение таким путем наиболее результативных итогов в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

---

<sup>1</sup> Указ Президиума ВС РСФСР от 25.06.1980 «Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР» (утратил силу) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

Участие общественности и граждан в охране общественного порядка основывается на следующих принципах: 1) законности; 2) уважения чести и достоинства граждан; 3) добровольности; 4) взаимодействия с органами государственной власти, органами местного самоуправления; 5) правовой и социальной защиты граждан, участвующих в охране общественного порядка; 6) недопустимости подмены полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления<sup>1</sup>.

Задачи взаимодействия служб и подразделений органов внутренних дел с общественностью отображены в Федеральном законе от 19.05.1995 № 82–ФЗ «Об общественных объединениях»: 1) защита прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств; 2) обеспечение общественной безопасности; 4) общественный контроль за соблюдением законности органами обеспечения правопорядка; 5) правовая пропаганда и пропаганда безопасного и правомерного поведения; 6) профилактика наркомании и алкоголизма; 7) профилактика беспризорности и безнадзорности несовершеннолетних<sup>2</sup>.

Следует обозначить, что необходимость участия института общества, а именно гражданского общества в предупреждении преступлений и административных правонарушений признана на официальном государственном уровне.

Проводимая сегодня во всех субъектах Федерации в соответствии с Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182 – ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» работа по профилактике правонарушений предусматривает привлечение любого потенциала предприятий и учреждений независимо от форм их

---

<sup>1</sup> Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82–ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82–ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

собственности; создание и координацию деятельности общественных организаций правоохранительной направленности<sup>1</sup>.

В п. 2.4 Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений привлечение к работе по предупреждению преступлений общественных объединений правоохранительной направленности и граждан названо в числе основных задач органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений<sup>2</sup>.

Регулирует вопросы взаимодействия полиции и общественных институтов и международные акты, так в Руководящем документе ООН «Руководство по основным направлениям предупреждения преступности» от 07.09.1990 г. содержится описание двух широких подходов к предупреждению преступности с участием граждан<sup>3</sup>.

2 апреля 2014 года утвержден основной нормативный-правовой акт российской правовой системы, регулирующий вопросы участия граждан в охране общественного порядка, это федеральный закон № 44–ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Данный закон определяет принципы и формы участия граждан в охране общественного порядка, порядок создания и деятельности народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, регламентированы вопросы правовой и социальной защиты граждан, участвующих в обеспечении правопорядка<sup>4</sup>.

Таким образом, конструктивное взаимодействие органов внутренних дел, общественных объединений и граждан представляет одно из

---

<sup>1</sup>Федеральный закон РФ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182 – ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> Приказ МВД РФ «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» от 17.01.2006 № 19 (ред. от 25.12.2010) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>3</sup> Руководящий документ ООН «Руководство по основным направлениям предупреждения преступности» от 07.09.1990 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>4</sup> Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

немаловажных условий развития России на пути формирования правового государства и гражданского общества, решения проблем, как охраны общественного порядка, так и в целом превенции противоправных деяний.

Практически во всех регионах Российской Федерации сформированы и ведут активную работу межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, спланированы и реализуются программные мероприятия, территориальные органы внутренних дел привлекают народные дружины и добровольцев к охране общественного порядка, для обеспечения безопасности при проведении массовых мероприятий, при проведении специальных оперативных профилактических мероприятий, например – операция «Ночь».

На сегодняшний день получили свое организационное оформление многие эффективные формы совместной деятельности органов внутренних дел и населения по охране правопорядка - добровольные и казачьи дружины, молодежные народные дружины. К профилактической работе привлечено свыше 45 тыс. товариществ собственников жилья и домовых комитетов. При активном участии органов внутренних дел развивается институт добровольных общественных объединений правоохранительной направленности<sup>1</sup>.

Сегодня наиболее широкое применение в правоохранительной практике имеют следующие формы взаимодействия органов внутренних дел с общественными формированиями, участвующими в охране правопорядка:

1. Обмен информацией о состоянии общественного порядка и общественной безопасности. Эта информация необходима для определения актуальных задач по предупреждению и пресечению правонарушений,

---

<sup>1</sup> Боровикова В.В. Проблемы освещения преступности в средствах массовой информации и профилактическая деятельность органов внутренних дел: Дисс. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 140.

планирования работы, повышения ее эффективности и оценки конечных результатов<sup>1</sup>.

2. Совместное планирование и проведение мероприятий по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности при массовых скоплениях граждан, по предупреждению и пресечению правонарушений.

3. Оказание полицией поддержки общественным формированиям в выполнении возложенных на них задач.

4. Обучение сотрудниками органов внутренних дел членов общественных формирований методам и формам предупреждения и пресечения правонарушений.

5. Передача общественными формированиями материалов о правонарушениях в органы внутренних дел, если при рассмотрении дела о правонарушении общественное формирование придет к убеждению о необходимости привлечения правонарушителя к уголовной или административной ответственности.

6. Сотрудничество граждан с органами внутренних дел в охране правопорядка на возмездной основе за счет средств органов внутренних дел.

Например, по данным официального сайта МВД России по Челябинской области на территории Южного Урала действуют 84 добровольных народных дружин<sup>2</sup>. За каждой дружиной закреплен куратор из сотрудников МВД России, в основном Инспекторы ОООН. В основном ДНД привлекаются для охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, для операций «Ночь». ДНД действует в каждом муниципальном районе Челябинской области.

Таким образом, резюмируя, важно отметить, что на созданной вновь на примере положительного прошлого опыта нормативной базе участия

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 27.12.1991 № 2124–1 (ред. от 11.07.2011) «О средствах массовой информации» // Справочно-правовая система Консультант плюс (дата обращения 10.05.2019).

<sup>2</sup>Официальный сайт МВД России по Челябинской области // URL: <http://mvd.ru/>.



граждан в охране общественного порядка действуют Общественные советы, общественные объединения, народные дружины в разных регионах страны, в состав которых входят представители общественных объединений, религиозных организаций, учреждений образования, культуры, спорта, средств массовой информации, представители правоохранительных и других органов власти и управления, рядовые граждане.

Из большого спектра превентивных мер, прямо или косвенно осуществляемых общественностью в целях предупреждения преступности, наиболее характерными и наиболее эффективными в антикриминогенном плане являются меры ранней и непосредственной профилактики<sup>1</sup>. Институт участия граждан в охране общественного порядка чрезвычайно важен, так как способствует в целом повышению правовой грамотности населения, превенции правонарушений и преступлений. На местах созданы народные дружины, как с числа рядовых граждан, так и из числа студентов юридических вузов.

Хотелось бы отметить, что при наличии созданного института взаимодействия численность народных дружин в сравнении в советском опыте мала, требуется вовлекать больший процент граждан, стимулировать материально, тщательнее вести пропагандистскую работу в рассматриваемом направлении.

#### 2.4 Проблемы правового положения и регулирования деятельности полиции Российской Федерации

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 государства.

Представляется, что в ходе реформирования Министерства внутренних дел России была допущена определенная спешка, выраженная в

---

<sup>1</sup> Бессарабов Р.А. Правовая социализация и правовое воспитание // Философия права. – 2010. – № 4.

непродуманности отдельных направлений правового регулирования деятельности полиции.

Например, в Закон «О полиции» после вступления в силу вносились изменения 18 раз, посредством федеральным законам, они устраняли противоречия в правовых нормах, дублирование, наделяли сотрудников полиции дополнительными полномочиями и освобождали их от задач им несвойственных.

В ходе реформы 2011–2012 года произошло сокращение кадрового состава, так называемая оптимизация, вследствие которой, как закономерность выросла и нагрузка на личный состав, ведущих борьбу с преступностью, обеспечивающих охрану общественного порядка. Большое количество сотрудников, хотелось бы отметить сотрудников уголовного розыска и следственных отделов МВД работают на пределе возможностей, это приводит к негативным результатам. Например, на одну штатную единицу инспектора ИАЗ приходится 4734 протокола об административных правонарушениях, это вдвое превышает нагрузочный показатель расчета норматива штатной численности, который составляет 2500 протоколов<sup>1</sup>.

В настоящее время выросло количество узкоспециализированных органов правоохранительной направленности, за счет чего это объективно позволяет освободить полицию от ряда функций.

Важно отметить следующую проблему, создающую некоторое напряжение в деятельности дежурных частей МВД России на районном уровне, наружных нарядов полиции патрульно-постовой службы, осуществляющих охрану общественного порядка – удаление из общественных мест лиц, находящихся в тяжелой форме алкогольного или наркотического опьянения. Работа с такими гражданами отнесена полиции, ее сотрудникам.

---

<sup>1</sup> Обзор правоприменительной практики территориальных органов МВД России по исполнению законодательства об административных правонарушениях в 2013 году // Официальный сайт МВД России // URL: <http://mvd.ru/>.

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, в медицинские организации<sup>1</sup>. Однако, несмотря на законодательное закрепление медицинских организаций Министерства здравоохранения не берут на себя функцию оказания услуг по вытрезвлению граждан.

Доказательством тому является более чем 20-летнее пренебрежение решений о передаче вытрезвителей в их ведение, срок передачи медицинским организациям функций вытрезвления граждан истек еще 1 января 2012 года, что предусмотрено ст. 54 Закона о полиции. 14 мая 2019 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект о возврате медицинских вытрезвителей, которые не существуют уже с 2011 года. Минздрав поддержал идею, представляется, что данный законопроект вернет медицинские вытрезвители и данная проблема будет решена.

Кроме того, согласно статистическим данным, в 2015 г. отмечен рост на 19,2% числа выявленных лиц, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, по отношению к 2019 год данный показатель особо не изменился в сторону улучшения<sup>2</sup>. Актуальна проблема деятельности участковых уполномоченных полиции. Казалось бы, что изданное наставление по организации деятельности участковых уполномоченных полиции должно регламентировать их деятельность и в принципе должно способствовать повышению уровня работы УУП и эффективности их работы. Однако Приказ МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» содержит в п. 2 норму, по существу данная норма отменяет прежние

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

<sup>2</sup> ГИАЦ МВД России // Официальный сайт МВД России // URL: <http://mvd.ru/Deljatelnost/-statistics/reports>

ограничения использования участков за пределами их административных участков<sup>1</sup>.

На практике данная норма привела к тому, что участковые серьезную часть служебного времени делают несвойственную им работу вне зоны их непосредственного обслуживания.

Таким образом, целесообразно законодательно закрепить запреты по использованию участков за пределами зоны их обслуживания, а именно за пределами их административных участков.

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

---

<sup>1</sup>Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведя исследование в соответствии с поставленной целью и задачами посредством, которых реализуется цель выпускной квалификационной работы можно сделать следующие выводы.

1. На современном этапе развития полиции России существующая и известная еще с советских времен, так называемая «палочная система» окончательно себя изжила, ведь современная практика требует применения эффективных моделей управления, дающих оценку деятельности системы по критериям раскрываемости как объективного показателя деятельности полиции. Современные проблемы требуют применения более эффективных управленческих решений.

2. Представляется целесообразным проводить распределение личного состава полиции между субъектами Российской Федерации с учетом населения, территории, соотношения доли городского и сельского населения, количества регистрируемых преступлений, правонарушений. Такое распределение представляется нам более эффективным.

3. Существует так называемая двойная ответственность, а именно начальника отдела и его заместителя – начальника полиции, также она порождает и проблему разграничения компетенции между ними. Такая нерешенность вопроса может служить причинами конфликта интересов, размытости ответственности, ведь в непосредственном подчинении у заместителя начальника отдела – начальника полиции находится почти 80% личного состава. Следовательно, целесообразно к принципу единоначалия, а именно совмещения должности начальника органа внутренних дел и начальника полиции.

4. Существует юридическая коллизия в вопросе создания правоохранительных органов местного самоуправления. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а именно в п.8 ч.1 ст.15 устанавливает возможность создания правоохранительных органов местного

самоуправления – так называемой муниципальной милиции<sup>1</sup>. Безусловно в силу политических, экономических причин она не создана и создана не будет, обеспечение общественного порядка и безопасности на муниципальном уровне компетенция исключительно территориальных органов внутренних дел.

Таким образом, предлагается п.8 ч.1 ст.15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» изложить в следующей редакции: «организация охраны общественного порядка на территории муниципального района осуществляется территориальным органом Министерства внутренних дел Российской Федерации».

5. Актуальна и проблема в деятельности участковых уполномоченных в сельской местности, в основном она заключается в широкой территории обслуживания, большой нагрузке на участкового уполномоченного, который зачастую не обеспечивается автомобилем для решения служебных задач и несения службы на вверенном ему участке. Большая нагрузка приводит к тому, что большинство граждан буквально не знают своих участковых, хоть и предусмотрен по квартирному обходу участковым уполномоченным полицией. Все это порождает ряд проблем, таких как нехватка кадров, текучка кадров, недостаточная материальная обеспеченность, представляется что решение проблемы можно найти в перераспределении численности личного состава. Предлагается нормативно закрепить запреты по использованию участковых уполномоченных полиции вне зоны административных участков.

Таким образом, предлагается в п.2 Приказа МВД России от 31 декабря 2012 г. № 1166 «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» установить законодательный запрет использования участкового уполномоченного полиции вне территории обслуживаемого административного участка. Возложение на участкового

---

<sup>1</sup>Федеральный закон РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

уполномоченного полиции обязанностей не связанных с обслуживанием административного участка возможно лишь в исключительных случаях, например при опасной оперативной обстановке или чрезвычайной ситуации.

6. 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<sup>1</sup>. Однако, несмотря на законодательное закрепление медицинские организации Министерства здравоохранения не берут на себя функцию оказания услуг по вытрезвлению граждан. 14 мая 2019 года в Государственную Думу Российской Федерации внесен законопроект о возврате медицинских вытрезвителей, которые не существуют уже с 2011 года. Минздрав поддержал идею, представляется, что данный законопроект вернет медицинские вытрезвители и данная проблема будет решена.

Представляется, что предложенные меры позволят государству более эффективно осуществлять правоохранительную деятельность. Работа правоохранительных органов будет более систематизированной. Кроме того, будут исключены случаи, когда отдельные полномочия полиции и некоторых других органов, совпадают.

Также 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.

---

<sup>1</sup> Федеральный Закон РФ «О полиции» от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел 1          Нормативные правовые и иные официальные акты

1. Конституция РФ. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6–ФКЗ, от 30.12.2008 № 7–ФКЗ, от 05.02.2014 № 2–ФКЗ, от 21.07.2014 № 11–ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – С. 4398.
2. Уголовный кодекс РФ от 13.06.1996 г. № 63–ФЗ (ред. от 28.04.2018 г.)// Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 25. – С. 2954.
3. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ (ред. от 23.04.2018) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
4. Федеральный закон «О полиции» РФ от 07 февраля 2011 года № 3–ФЗ (последняя редакция) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
5. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 01.03.2011 № 248 (ред. от 24.10.2018) (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Справочно-правовая система Консультант плюс.
6. Указ Президента РФ «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 5 мая 2014 г. № 300 // Справочно-правовая система Консультант плюс.
7. Федеральный закон «О службе в органах внутренних дел и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 г. №342–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
8. Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3–ФКЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
9. Федеральный конституционный закон «О военном положении» от 30 января 2002 г. № 1–ФКЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
10. Закон РФ «О частной детективной и охранной деятельности в РФ» от 11 марта 1992 г. № 2487–I // Справочно-правовая система Консультант плюс.



11. Закон РФ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах РФ» от 25 июня 1993 г. № 5242–I // Справочно-правовая система Консультант плюс.
12. Федеральный закон «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» от 20 апреля 1995 г. № 45–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
13. Федеральный закон «Об оперативно–розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
14. Федеральный закон «О безопасности дорожного движения» от 15 ноября 1995 г. № 196–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
15. Федеральный закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
16. Федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» от 8 января 1998 г. № 3–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
17. Федеральный закон «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24 июня 1999 г. № 120–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
18. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
19. Федеральный закон «Об Общественной палате Российской Федерации» от 4 апреля 2005 г. № 32–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
20. Федеральный закон «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» от 10 июня 2008 г. № 76–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
21. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.

22. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. № 390–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
23. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131 // Справочно-правовая система Консультант плюс.
24. Указ Президиума ВС РСФСР «Об утверждении Положения об общественных пунктах охраны порядка в РСФСР» от 25.06.1980 (утратил силу) // Справочно-правовая система Консультант плюс..
25. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 № 82–ФЗ (ред. от 01.07.2011) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
26. Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» от 23 июня 2016 г. № 182 – ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс // Справочно-правовая система Консультант плюс.
27. Приказ МВД РФ «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» от 17.01.2006 № 19 (ред. от 25.12.2010) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
28. Приказ МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» от 31.12.2012 № 1166 (ред. от 08.09.2016) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
29. Руководящий документ ООН «Руководство по основным направлениям предупреждения преступности» от 07.09.1990 // Справочно-правовая система Консультант плюс.
30. Федеральный закон «Об участии граждан в охране общественного порядка» от 2 апреля 2014 г. № 44–ФЗ // Справочно-правовая система Консультант плюс.
31. Закон РФ «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 № 2124–1 (ред. от 11.07.2011) // Справочно-правовая система Консультант плюс.
32. Приказ Генпрокуратуры РФ «О едином учете преступлений» (вместе с «Типовым положением о едином порядке организации приема, регистрации

и проверки сообщений о преступлениях», «Положением о едином порядке регистрации уголовных дел и учета преступлений», «Инструкцией о порядке заполнения и представления учетных документов») № 39, МВД России № 1070, МЧС России № 1021, Минюста России № 253, ФСБ России № 780, Минэкономразвития России № 353, ФСКН России № 399 от 29.12.2005 в редакции от 20.02.2014 // Справочно-правовая система Консультант плюс.

## Раздел 2                      Литература

33. Алексеев, А.И., Герасимов, С.И., Сухарев, А.Я. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. / А.И. Алексеев, А.Я. Сухарев, С.И. Герасимов // – М., Норма, 2001. – 243с.
34. Альтшуллер, М. Н. Нормативная основа деятельности ОВД: лекция. / М.Н. Альтшуллер // – Горький., 1983. – 253 с.
35. Бессарабов, Р.А. Правовая социализация и правовое воспитание / Р.А. Бессарабов // Философия права., – 2010. – № 4.
36. Борисов, А.В. Министерство внутренних дел и Министерство полиции России. 1802–1917 гг. / А.В. Борисов // Труды ВНИИ МВД РФ., – 2008. – С. 98.
37. Боровикова, В.В. Проблемы освещения преступности в средствах массовой информации и профилактическая деятельность органов внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. / В.В. Боровикова // – М., 2002. – 140 с.
38. Булавин, С.П., Черников, В.В. Правовой статус сотрудника полиции / С.П. Булавин, В.В. Черников // Административное право и процесс.– 2011. – № 9. – С. 2.
39. Бутылин, В.Н., Дугенец, А.С., Васильев, Ф.П. Правовое положение полиции России в условиях ее становления / В.Н. Бутылин, А.С. Дугенец, Ф.П. Васильев // Административное право и процесс. –2011. – № 5. – С. 29.
40. Васильев, Ф.П. Какая полиция нам нужна? / Ф.П. Васильев // Российская юстиция. – 2011. – № 6. – С. 41.

41. Вачаев, Н., Жерновой, М. Перспективы взаимодействия ОВД с общественными формированиями по обеспечению правопорядка / Н. Вачаев, М. Жерновой // Профессионал. – 2008. – № 2. – 133с.
42. Дубровин, А.К. Правовой статус сотрудника полиции: теоретико-правовой аспект / А.К. Дубровин // Российская юстиция. – 2011. – № 12. – С. 61.
43. Зуев, С.В. Уголовное преследование по делам о преступлениях, совершаемых организованными группами и преступными сообществами (преступными организациями) / С.В. Зуев // монография. – Челябинск, 2010.
44. Колпакиди, А., Север, А. Спецслужбы Российской империи. / А. Колпакиди, А. Север. // – М.: Яуза Эксмо, – 2010. – С. 94–95.
45. Левинова, Т. А. Региональное нормотворчество в сфере внутренних дел : новые подходы и реалии / Т.А. Левинова // Административно–правовое регулирование правоохранительной деятельности: теория и практика: материалы всерос. науч.– практ. конф.: в 2–х т. – Т. 2. – Краснодар, – 2012. – С. 55–61.
46. Максимова, Н.А. Первый опыт централизации и специализации полицейской службы внутренней безопасности в Российской империи / Н.А. Максимова // История государства и права. – 2009. – № 7. – С. 25.
47. Малахов, В.П. Единство и различие административного и полицейского права / В.П. Малахов // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 2. – С. 84.
48. Некрасов, В.Ф. Органы и войска МВД России / В.Ф. Некрасов. – М., – 2006. – С. 46
49. Некрасов, В.Ф. Энциклопедия МВД России. / В.Ф. Некрасов. – М. – 2000. – С.7.
50. Ожегов, С. И., Шведова, Н. Ю. Толковый словарь русского языка. / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., –2011. – 1112 с.
51. Полиция и милиция России. Страницы истории. – М. 2005. – С.34.
52. Рыжаков, А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». /А.П. Рыжаков. – М., –2011г. – С.2.

