

На правах рукописи



БЫКОВ КИРИЛЛ ВЛАДИМИРОВИЧ

**ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПОЛИЦИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ
В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ФУНКЦИИ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ПО МАТЕРИАЛАМ СЕВЕРО-ЗАПАДНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)**

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки
(юридические науки)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Санкт-Петербург – 2025

Работа выполнена в федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Ухов Владимир Юрьевич

Официальные оппоненты: **Дизер Олег Александрович,**
доктор юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Белгородский юридический институт МВД России имени И.Д. Путилина» /
заместитель начальника института (по научной работе)

Павлова Евгения Васильевна,
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВО «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова» / кафедра административного права и административной деятельности ОВД, заместитель начальника

Ведущая организация: федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита состоится 19 сентября 2025 года в 15:00 часов на заседании объединенного диссертационного совета 99.2.091.02, созданного на базе ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского», ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Гагарина, д. 23.

С диссертацией можно ознакомиться в фундаментальной библиотеке и на сайте ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского» (www.diss.unn.ru).

Автореферат разослан «___» _____ 2025 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук

Прилуков Максим Дмитриевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена особой значимостью деятельности территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции в Российской Федерации.

К числу управленческих относится правоохранительная функция, реализация которой обеспечивает охрану прав гражданина, общества и государства от противоправных действий, является важной составляющей эффективного функционирования государства. Правоохранительная функция как одна из основных функций государства образуется из ряда подфункций, направленных на защиту прав и свобод граждан, противодействие преступлениям и административным правонарушениям, обеспечение общественной безопасности и охраны общественного порядка, реализацию миграционного законодательства и других, не менее важных направлений правоохранительной деятельности.

На протяжении последних лет изменяется структура преступности и правонарушений и продолжается тенденция сокращения таких преступлений, как преступления против личности (в 2022 г. на 5,5 %, в 2023 г. – на 5,3 %, в 2024 г. – на 7,7 %), разбой (в 2022 г. на 10,5 %, в 2023 г. на 15,4%, в 2024 г. на 16,3 %), грабежи (в 2022 г. на 7,1 %, в 2023 г. на 23,9 %, в 2024 г. на 20,7 %), кражи (в 2022 г. на 4,8 %, в 2023 г. на 16,4 %, в 2024 г. на 14,3 %), угоны (в 2022 г. на 9,3 %, в 2023 г. на 8,6 %, в 2024 г. на 13 %) ¹.

В то же время в течение 2022 года зарегистрировано 522,1 тыс. преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, что на 0,8 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. В общем числе зарегистрированных преступлений их удельный вес увеличился с 25,8 % в январе–декабре 2021 года до 26,5 %.

¹ Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–декабрь 2022, 2023 и 2024 годов [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports> (дата обращения: 23.02.2025).

В 2023 году каждое третье преступление совершено с использованием информационно-телекоммуникационных технологий. В этой сфере зарегистрировано на 29,7 % больше уголовно наказуемых деяний, чем в январе–декабре прошлого года. В общем числе зарегистрированных преступлений их удельный вес увеличился с 26,5 % в январе–декабре 2022 года до 34,8 %. Больше половины таких преступлений (50,6 %) относится к категориям тяжких и особо тяжких (342,6 тыс.; +25,9 %), более чем три четверти (77,8 %) совершается с использованием сети «Интернет» (526,8 тыс.; +38,2 %), почти половина (44,7 %) – средств мобильной связи (302,9 тыс.; +42,2 %).

В январе–декабре 2024 года зарегистрировано 765,4 тыс. преступлений, совершенных с использованием информационно-телекоммуникационных технологий или в сфере компьютерной информации, что на 13,1 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. В общем числе зарегистрированных преступлений их удельный вес увеличился с 34,8 % в январе–декабре 2023 года до 40,0 %².

В январе–декабре 2023 года выявлено 191,0 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 7,5 % больше, чем за АППГ³. В январе–декабре 2024 года выявлено 198,0 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 3,7 % больше, чем за аналогичный период прошлого года. При этом сотрудниками органов внутренних дел выявлено 191,8 тыс. преступлений (+3,3 %)⁴.

² Данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Состояние преступности в России за январь–декабрь 2024 года [Электронный ресурс]. URL: https://portal.tpu.ru/SHARED/n/NIKOLAENKOVs/student/risk_management/Sbornik_UOS_2024.pdf. (дата обращения: 02.02.2025).

³ Данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр»: Состояние преступности в России за январь–декабрь 2022 года [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/35396677/>; Состояние преступности в России за январь–декабрь 2023 года [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/47055751/> (дата обращения: 04.02.2024).

⁴ Данные Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Состояние преступности в России за январь–декабрь 2024 года [Электронный ресурс]. URL: https://portal.tpu.ru/SHARED/n/NIKOLAENKOVs/student/risk_management/Sbornik_UOS_2024.pdf. (дата обращения: 02.02.2025).

Несмотря на разнонаправленные векторы динамики преступности по отдельным субъектам РФ в целом в Северо-Западном федеральном округе в период с 2021 года наблюдается рост регистрируемых преступлений⁵.

Обеспечением правопорядка занимаются специализированные органы власти, для некоторых из них правоохранительная функция не является единственной. Среди субъектов реализации правоохранительной функции основными являются органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД РФ). Территориальные органы полиции на районном уровне осуществляют взаимодействие с иными субъектами реализации правоохранительной функции, среди которых федеральные органы власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иными субъектами.

В связи с возрастающими угрозами и рисками национальной и общественной безопасности Российской Федерации проблема реализации правоохранительной функции и четкого взаимодействия ее субъектов приобретает все более актуальный характер, требует разработки и принятия новых правовых и организационных мер, которые соответствовали бы современным реалиям. Это связано с тем, что решение проблем находится в компетенциях разных министерств, ведомств, организаций и должностных лиц.

Практически каждый субъект реализации правоохранительной функции самостоятельно выстраивает порядки и алгоритм действий по ее осуществлению. Имеют место разногласия в вопросах соподчинённости, согласованности, синхронизации, последовательности принимаемых решений.

Несмотря на принимаемые меры по сокращению выполняемых органами внутренних дел Российской Федерации (полицией) несвойственных функций, на них возлагается широкий круг обязанностей, вызывающих при выполнении определенные трудности. В июле 2024 года в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) были внесены

⁵ См. Приложение № 1 «Данные о количестве регистрируемых преступлений в Северо-Западном федеральном округе».

изменения, сократившие количество сфер деятельности, в которых органы внутренних дел (полиция) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях (в области охраны собственности, окружающей среды, природопользования и обращения с животными, предпринимательской деятельности, финансов, налогов и сборов, страхования, рынка ценных бумаг)⁶, либо долю их участия. Однако увеличивается нагрузка на полицию районного уровня в других значимых сферах (миграционная сфера, сфера информационной безопасности, противодействие экстремистской деятельности, противодействие правонарушениям, посягающим на общественный порядок и безопасность, здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность).

Кроме того, с 5 февраля 2025 года должностные лица органов внутренних дел получили полномочия на принятие решения об административном выдворении иностранных граждан за пределы страны в случаях, предусмотренных КоАП РФ⁷, вступили в силу еще ряд изменений в миграционном законодательстве.

В связи с этим на государственном уровне стоит острый вопрос совершенствования административно-правового механизма реализации правоохранительной функции государством, значимые направления которой возложены на территориальные органы полиции районного уровня, определения места этих органов в рассматриваемом механизме.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования.

Вклад в научную разработку вопросов, касающихся функций государства, внесли ученые из области права и государства С. С. Алексеев, В. К. Бабаев, А. Б. Венгеров, С. А. Комаров, О. Е. Кутафин, В. В. Лазарев, Е. В. Лебедева,

⁶ Федеральный закон от 22 июля 2024 г. № 192-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202407220007> (дата обращения: 04.10.2024).

⁷ Федеральный закон от 08 августа 2024 г. № 248-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] // URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202408080050> (дата обращения: 04.10.2024).

А. В. Малько, Г. В. Мальцев, М. Н. Марченко, Л. А. Морозова, М. М. Рассолов, Ю. С. Решетов, В. А. Толстик, В. А. Четвернин, В. Е. Чиркин и ряд других.

Анализируя относящиеся к сфере административного права аспекты понятия государства, специалисты в области административного права в методологическом плане опираются прежде всего на методы структурно-функционального анализа, разработанные специалистами теории права и государства⁸.

К вопросам управления в сфере обеспечения правопорядка как в целом, так и ее отдельным аспектам обращались такие ведущие отечественные ученые, как: Ю. Е. Аврутин, А. П. Алехин, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, К. С. Бельский, В. П. Божьев, А. Г. Братко, П. Т. Василенков, И. И. Веремеенко, К. Ф. Гуценко, О. А. Дизер, М. И. Еропкин, И. Н. Зубов, А. И. Каплунов, Ю. Ф. Кваша, В. И. Майоров, А. В. Мартынов, М. Я. Масленников, В. И. Позняк, Л. Л. Попов, Т. Н. Радько, Ю. П. Соловей, Г. А. Туманов, В. Ю. Ухов, В. В. Черников, А. П. Шергин, А. Ю. Якимов и другие.

Аспекты функционирования административно-правовых механизмов исследовали С. А. Высоцкий, А. Г. Бачурин, Н. В. Демченко, Е. В. Ким, И. Н. Кошелев, А. П. Пичкур, А. В. Равнюшкин, В. Е. Степенко и другими.

Разработкой проблематики правоохранительной функции и ее реализации государством, включая органы внутренних дел Российской Федерации, занимались А. В. Борисов, В. С. Бялт, Ф. П. Васильев, Р. И. Загидуллин⁹, Н. А. Карпова¹⁰, Е. В. Лебедева¹¹, А. Я. Малыгин, А. В. Мелихова¹², А. В. Мельников, А. В. Рытченко¹³, О. В. Харченко, И. Л. Честнов и другие.

⁸ *Азнагулова Г. М.* Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. 55с.

⁹ *Загидуллин Р. Ф.* Правоохранительная функция современного российского государства: Вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Уфа, 2004. 184 с.

¹⁰ *Карпова Н. А.* Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2007. 159 с.

¹¹ *Лебедева Е. В.* Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 28 с.

¹² *Мелихова А. В.* Функции советского и современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2006. 40 с.

¹³ *Рытченко А. В.* Механизм правового регулирования правоохранительной деятельности МВД России в конце XIX – начале XX века: историко-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Санкт-Петербург, 2001. 19 с.

Однако научные работы по реализации правоохранительной функции в аспекте обеспечения общественной безопасности и общественного порядка практически отсутствуют, за исключением исследования, проведенного Э. Л. Лещиной. Раскрывая понятие правоохранительной функции милиции, данный ученый отметил, что ее «понятием охватывается содержание деятельности милиции по реализации стоящих перед ней задач в ходе охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»¹⁴.

Однако автором рассмотрены вопросы реализации правоохранительной функции в целом ОВД РФ, а не территориальными органами районного уровня как самым многочисленным видом этих органов. Многие положения данной работы утратили свою актуальность в связи с тем, что ОВД РФ претерпели реформу 2010–2013 годов, милиция была преобразована в полицию с измененными правовыми и организационными основами деятельности. Кроме того, мнение автора о том, что в деятельности ОВД РФ преобладает правоприменительный, а не охранительный характер их деятельности, теперь является, по меньшей мере, спорным суждением¹⁵.

Актуализируют проблему реализации правоохранительной функции территориальными органами полиции на районном уровне усложнение оперативной обстановки в большей степени в сфере обеспечения общественной безопасности и порядка, в сфере миграции, внедрения и расширение информационных технологий и связанных с ними совершаемых правонарушений.

Учитывая обозначенное состояние, существует потребность в исследовании и разработке вопросов реализации правоохранительной функции территориальными органами полиции на районном уровне на современном этапе.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, складывающиеся в сфере функционирования территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации

¹⁴ Лещина Э. Л. Правовые и организационные основы реализации милицией правоохранительной функции государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Санкт-Петербург, 2008. С. 14.

¹⁵ Там же. С. 5.

правоохранительной функции в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают правовые акты, регулирующие механизм реализации правоохранительной функции территориальными органами полиции на районном уровне, а также научные разработки, эмпирические данные и материалы судебной и правоприменительной практики.

Целью работы является формулирование научно-обоснованных теоретических предложений, имеющих прикладное значение для функционирования территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции.

Для достижения обозначенной цели предполагается решить следующие **задачи**:

– раскрыть механизм реализации правоохранительной функции государством, его сущность, исследовать его структурные элементы;

– осуществить анализ административно-правового регулирования деятельности территориальных органов полиции на районном уровне как субъектов механизма реализации правоохранительной функции в ретроспективном аспекте и на современном этапе, охарактеризовать правовые основы развития данных органов полиции;

– раскрыть правовые и организационные основы деятельности полиции зарубежных государств с федеративным устройством, дать характеристику организации и управления деятельностью полиции в обозначенных странах; определить положительный опыт;

– определить организационные элементы реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции;

– оценить состояние взаимодействия территориальных органов полиции на районном уровне с внешними субъектами в целях реализации правоохранительной функции;

– разработать и сформулировать теоретико-правовые и организационно-практические рекомендации и предложения по совершенствованию правовых и организационных аспектов реализации правоохранительной функции

территориальными органами полиции на районном уровне.

Методологию и методы исследования диссертационного исследования составляют общие и частные методы научного познания. Применение диалектического метода позволило выявить и предложить решения по имеющимся противоречиям в административно-правовом регулировании функционирования подразделений полиции на районном уровне в исследуемом механизме. Системный метод и методы анализа и синтеза способствовали установлению структуры данного механизма, исследованию его отдельных элементов, определению взаимосвязей обозначенных подразделений полиции с иными субъектами этого механизма, включая их взаимодействие, а также изучить структуру полицейских органов ФРГ и США и реализацию ими правоохранительной функции с целью выявления положительного опыта.

Частные методы научного познания. Применение формально-юридического метода позволило сконструировать понятие правоохранительной функции в Российской Федерации и механизма его реализации. Формально-логический метод способствовал выстроить логические умозаключения и обоснования разных суждений при проведении исследования, представить авторские предложения. Применение исторического метода было направлено на выявление закономерностей, имеющих место при административно-правовом регулировании деятельности исследуемых подразделений полиции по реализации правоохранительной функции, посредством анализа исторических фактов и событий. Изучению количественных закономерностей, проявляющихся в структуре, динамике и взаимосвязях совершаемых правонарушений и используемых полицией мер административно-правового противодействия было направлено применение статистического метода.

Также в процессе исследования использован комплекс методов, включающий в себя: наблюдение, анкетирование, анализ документов, статистических данных и др.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, международные правовые акты, законодательство и подзаконные

нормативные правовые акты, регулирующие функционирование механизма реализации правоохранительной функции, в том числе деятельность в нем территориальных органов полиции на районном уровне.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды перечисленных выше ученых-административистов и работы по проблемам функционирования административно-правового механизма реализации правоохранительной функции в Российской Федерации, и связанных с ним отдельных аспектов таких представителей науки административного права, как: И. А. Адмиралова, С. С. Алексеев, Ю. Е. Аврутин, О. И. Бекетов, С. П. Булавин, А. М. Воронов, М. И. Еропкин, А. И. Каплунов, Ю. М. Козлов, А. П. Коренев, В. И. Майоров, А. В. Мартынов, М. Н. Марченко, Д. В. Осинцев, Л. Л. Попов, В. Д. Сорокин, Ю. В. Степаненко, Ю. Н. Стариков, М. С. Студеникина, Ю. А. Тихомиров, В. Е. Чиркин, А. П. Шергин, и многих других.

Эмпирическая база исследования состоит из официальных документов и материалов законов Российской империи (ПСЗ), Временного Правительства России (февраль–октябрь 1917 г.), законодательных и исполнительных органов советского периода (СССР и РСФСР), Российской Федерации, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации, из статистических данных ГИАЦ МВД России, характеризующих состояние реализации правоохранительной функции (за период с 2020 г. по 2024 г.); из архивных документов, отражающих развитие территориальных органов полиции и реализацию ими правоохранительной функции; из репрезентативных данных, полученных в ходе социологического опроса 234 руководителей органов внутренних дел на районном уровне Северо-Западного федерального округа, чья деятельность связана с охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности.

Научная новизна определяется тем, что диссертантом на основе системного подхода к реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции, анализа научных источников и законодательства, сформулирован ряд новых научных положений и выводов:

1. Представлены авторские определения «правоохранительной функции» и «реализации правоохранительной функции территориальными органами полиции на районном уровне», основанные на общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах, а также обосновано выделение структурных составляющих этого механизма, направленного, прежде всего, на обеспечение общественной безопасности и охрану общественного порядка.

2. Осуществлен научный анализ процесса формирования механизма реализации правоохранительной функции государством, который существенным образом оказал влияние на развитие правовых и организационных основ деятельности районных органов полиции, их структуры, что позволяло успешно выполнять задачи по охране прав граждан, общества и государства, обеспечивать общественный порядок и общественную безопасность.

3. Разработаны предложения по совершенствованию деятельности органов полиции Российской Федерации на основе сравнительного анализа правовых и организационных основ деятельности полицейских органов зарубежных государств с федеративным устройством (США и ФРГ).

4. Определено, что к основным формам реализации правоохранительной функции, при осуществлении которых можно наглядно рассмотреть и оценить выстроенный конкретным руководителем и его должностными лицами механизм реализации рассматриваемой функции, относятся проводимые оперативно-профилактические мероприятия.

5. Обоснованы выводы о необходимости возврата к дореформенной (2011–2013 гг.) системе управления, когда у руководителя функционировали заместители по направлениям деятельности (по обеспечению общественной безопасности, по криминальной сфере, по кадровой работе), что будет способствовать повышению эффективности деятельности УМВД на районном уровне.

6. Получены результаты, показывающие, что оперативная обстановка на современном этапе находится среди других факторов, и под усиливающимся

воздействием новых угроз в различных сферах, возникающих и часто меняющихся под влиянием зарубежных стран и транснациональных корпораций, что требует пересмотра определенных функций и компетенций полиции на районном уровне.

7. Обоснованы выводы о том, что внедрение и функционирование новых информационных технологий, элементов систем безопасности, в том числе с элементами искусственного интеллекта, невозможно без подготовленных и профессионально действующих специалистов, которые не только должны обслуживать современные технические средства, но и осуществлять оперативное реагирование на совершаемые правонарушения.

8. Определена необходимость создания на современном этапе новых подразделений полиции, осуществляющих оперативное реагирование в различных сферах, прежде всего, миграции, информационной безопасности и в области здоровья населения, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и соблюдения требований правовых режимов.

9. Получены результаты анализа организации обеспечения общественного порядка на районном уровне и обосновано предложение, направленное на снятие функции основного исполнителя обеспечения общественного порядка с территориальных органов полиции районного уровня в Санкт-Петербурге и возложение ее на вновь создаваемое специальное подразделение по охране общественного порядка общегородского уровня с постоянным численным составом сотрудников полиции.

10. Выработаны предложения, направленные на совершенствование административно-правового регулирования реализации правоохранительной функции органов полиции на районном уровне и осуществления взаимодействия с другими субъектами.

На защиту выносятся следующие положения:

1. В целях развития категориально-понятийного аппарата по исследуемой теме предлагаются следующие определения:

Правоохранительная функция – это основанная на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченная ресурсами и структурными элементами административно-правового механизма деятельность уполномоченных субъектов, направленная на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, обеспеченная административно-правовыми и иными гарантиями от случаев нарушения законности¹⁶.

Под реализацией правоохранительной функции территориальными органами полиции на районном уровне следует понимать *динамичную систему организации и применения территориальными органами полиции на районном уровне административно-правовых средств* (норм, методов, способов и мер), направленных на достижение правоохранительных целей.

2. Создание и последующее административное правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции на районном уровне строится в строгой зависимости от возникающих в государстве или регионе обстоятельств, влияющих на криминогенную обстановку, устранение или нейтрализация которых осуществляется посредством выработки и достижения стратегических целей.

Правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определяются в зависимости от характера этих целей. Этот процесс отражается как на высшем звене управления МВД России, так и на его территориальных органах. Установление функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании их структуры.

3. Результаты изучения правовых и организационных основ деятельности полиции зарубежных государств с федеративным устройством (США и ФРГ), основ их организации и управления показывают, что в качестве положительного опыта для Российской Федерации возможно рекомендовать предложение,

¹⁶ Быков, К. В. О взаимодействии органов полиции районного уровня с субъектами реализации правоохранительной функции / К. В. Быков // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10(238). – С. 190.

направленное на более широкий учет специфики субъекта РФ и его отдельных районов при определении правовых и организационных основ деятельности органов полиции. Представляется целесообразным осуществить реорганизацию аппарата территориальных органов МВД России на региональном уровне с перераспределением штатной численности и передачей их в соответствующие территориальные органы районного уровня.

4. Оперативно-профилактические мероприятия, проводимые органами полиции на районном уровне, относятся к числу основных форм реализации правоохранительной функции, при осуществлении которых можно наглядно рассмотреть и оценить выстроенный конкретным руководителем и его должностными лицами из руководящего звена механизм реализации рассматриваемой функции от стадии планирования до подведения итогов их проведения и прогнозирования состояния безопасности на предстоящие периоды.

5. Анализ работы подразделений МВД России на районном уровне в послереформенный период показал снижение эффективности организации управления, находящейся в прямой зависимости от структуры органов управления, которая содержит недостатки в части распределения служебных обязанностей между заместителями руководителя УМВД на районном уровне.

Заместитель руководителя УМВД на районном уровне выпадает из процесса управления подразделениями полиции района. Целесообразно вернуться к прежней, существовавшей до 2011 года, системе управления, когда у руководителя функционировали заместители по направлениям деятельности (по обеспечению общественной безопасности, по криминальной сфере, по кадровой работе), что позволит повысить эффективность реализации управленческих решений и в целом деятельности районных подразделений полиции и максимальной вовлеченности управленческого аппарата в реализацию стоящих перед горрайорганами задач.

6. Внедрение и функционирование новых информационных технологий, элементов систем безопасности, в том числе с элементами искусственного интеллекта, невозможно без подготовленных и профессионально действующих

специалистов, которые не только должны обслуживать современные технические средства, но и осуществлять оперативное реагирование на совершаемые правонарушения.

С учетом стремительного роста киберпреступлений и правонарушений, совершаемых в сфере информационных технологий и социальных сетях, необходимо в органах внутренних дел РФ на всех уровнях ввести в образовательный процесс учебные дисциплины, направленные на формирование соответствующих и необходимых компетенций по противодействию правонарушениям в этих сферах. Это обусловлено и проблемой недостатка квалифицированных кадров, и необходимостью создания образовательных платформ для успешного формирования специальных знаний в сфере информационных и IT-технологий.

7. Глобальные задачи, стоящие перед Российской Федерацией в целом, требуют скорейшего реагирования на внешние и внутренние вызовы. В связи с этим необходимо изменение структуры районных подразделений полиции и созданию новых подразделений полиции:

– подразделения оперативного реагирования и контроля в сфере миграции (повседневная деятельность в местах возможного скопления мигрантов);

– подразделения реагирования в сфере информационной безопасности (на деструктивный контент – административные правонарушения экстремистского характера, в сфере сексуальных отношений);

– подразделения оперативного реагирования и контроля в области здоровья населения (в сфере незаконного оборота наркотиков), санитарно-эпидемиологического благополучия населения и соблюдения требований правовых режимов.

8. При проведении публичных мероприятий городского и более масштабного уровня на районные органы полиции ложится чрезмерная нагрузка, связанная с обеспечением охраны общественного порядка. В целях повышения организационного и оперативного уровня управления охраны общественного порядка при публичных мероприятиях предлагается снять функцию основного

исполнителя обеспечения общественного порядка с территориальных органов полиции районного уровня в Санкт-Петербурге¹⁷.

Для эффективной организации охраны общественного порядка во время проведения подобных мероприятий предлагается в структуре ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области создавать специальное подразделение по охране общественного порядка общегородского уровня с постоянным численным составом сотрудников полиции. Роль районных органов полиции должна определяться только степенью участия. Основная ответственность за организацию охраны общественного порядка и реализацию правоохранительной функции при данных мероприятиях возложить на вышестоящие органы полиции ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области¹⁸.

9. Кроме органов внутренних дел Российской Федерации, которые наделены самым широким и непосредственным кругом полномочий, реализацию правоохранительной функции на районном уровне должны обеспечивать различные субъекты исполнительной власти по направлениям деятельности. Эффективность реализации правоохранительной функции, паритетность и координация интересов субъектов исполнительной власти, включая комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности, возможна при обеспечении достаточных материальных, людских и организационных ресурсов.

10. Предлагается устранить состояние неполной правовой регулированности защиты прав несовершеннолетних в сфере информации. В статье 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», которая содержит перечень противоправной информации, не включены такие противоправные информационные контенты и действия, как пропаганда нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола (статья 6.21 КоАП

¹⁷ Быков, К. В. О взаимодействии органов полиции районного уровня с субъектами реализации правоохранительной функции / К. В. Быков // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10(238). – С. 193-194.

¹⁸ Быков, К. В. О взаимодействии органов полиции районного уровня с субъектами реализации правоохранительной функции / К. В. Быков // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10(238). – С. 193.

РФ), пропаганда педофилии (статья 6.21 КоАП РФ), распространение среди несовершеннолетних информации, демонстрирующей нетрадиционные сексуальные отношения и (или) предпочтения либо способной вызвать у несовершеннолетних желание сменить пол (статья 6.21.2 КоАП РФ).

Включение обозначенных положений в указанный нормативный правовой акт позволит органам полиции и иным субъектам обратиться к органам надзора с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию.

Теоретическая значимость диссертации заключается в расширении теоретических представлений о механизме реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции, современном административно-правовом регулировании и функционировании, функционировании органов полиции в зарубежных странах, о реализации рассматриваемой функции в некоторых зарубежных странах и России на основе сравнительного анализа, внутриорганизационных основах реализации данного механизма территориальными органами полиции на районном уровне и взаимодействии с внешними субъектами.

Практическая значимость исследования определяется тем, что его результаты могут быть полезны для деятельности федеральных органов исполнительной власти, в задачи которых входит реализация правоохранительной функции, в научно-исследовательской деятельности, направленной на исследование деятельности полиции по реализации государственных функций.

В работе изложены конкретные предложения, направленные на совершенствование внутриорганизационных основ районных органов полиции, аспектов взаимодействия с иными субъектами реализации правоохранительной функции, которые могут быть востребованы при разработке законодательных и иных нормативных актов. Результаты данного исследования могут также быть использованы в учебном процессе образовательных организаций системы МВД России при проведении занятий по дисциплинам «Административное право», «Административная деятельность полиции», «Управление в органах внутренних

дел», «Организация деятельности подразделений полиции» и курсах повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел.

Степень достоверности и апробация результатов исследования.

Основные теоретические положения, выводы и практические рекомендации, сформулированные в результате проведенного исследования:

– обсуждены на кафедре административного права Санкт-Петербургского университета МВД России;

– отражены в 6-ти научных публикациях автора, из них 3 опубликованы в научных журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации;

– ежегодных международных научно-практических конференциях, посвященных памяти профессора В. Д. Сорокина, «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (Сорокинские чтения) (г. Санкт-Петербург, 2022, 2023, 2024), всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан (Уфа, 2018).

Результаты диссертационного исследования внедрены в образовательный процесс Санкт-Петербургского университета МВД России при преподавании дисциплин «Основы управления служебным коллективом в условиях действия специальных административно-правовых режимов», «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Управление в органах внутренних дел», «Организация деятельности подразделений полиции», курсах повышения квалификации сотрудников органов внутренних дел, а также в практическую деятельность УМВД России по Всеволожскому району Ленинградской области, УМВД России по г. Сыктывкар. Отдельные положения и выводы внедрены в научную деятельность ФГКОУ ВО «Санкт-Петербургский университет МВД России».

Структура диссертационного исследования обусловлена его предметом, целями и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, а также заключения, списка литературы и

приложений.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** выражается актуальность темы исследования, характеризуется степень ее научной разработанности, формируются объект, предмет, цель и задачи научного исследования, раскрываются методологическая, нормативная, теоретическая основы работы и определяется ее научная новизна. Формируются положения, выносимые на защиту, подчеркивается теоретическая и практическая значимость полученных выводов исследования. Приводятся сведения о степени достоверности, апробации и внедрении в практику результатов исследования. Раскрывается структура диссертации.

Первая глава – «Теоретико-правовые основы деятельности территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции в Российской Федерации», состоящая из трех параграфов, посвящена характеристике теоретических предпосылок развития знаний о правоохранительной функции государства, его структурных частей, развитию административно-правового регулирования деятельности территориальных органов полиции на районном уровне как субъектов механизма реализации данной функции, а также исследованию зарубежного опыта по вопросам организации и управления деятельностью полиции в зарубежных государствах (США и Германия).

В первом параграфе – *«Понятие, сущность и основные элементы механизма реализации правоохранительной функции государством»* – исследованы и разработаны теоретико-правовые дефиниции в исследуемой сфере, а также выявлена сущность и основные элементы механизма реализации правоохранительной функции государством.

Диссертантом сформулированы авторские определения «правоохранительная функция» и «механизм реализации правоохранительной функции», способствующие более глубокому пониманию и имеющие значение при осуществлении административной деятельности по обеспечению общественной безопасности и охраны общественного порядка.

Представленные понятия и выделенные структурные элементы механизма реализации правоохранительной функции сформулированы на основе результатов предыдущих научных исследований ученых теории права и административного права и применения различных методов научных исследований.

Принципы реализации правоохранительной функции (общественно-политические, организационные и предметно-управленческие) являются основополагающими идеями, которые определяют характер и свойства процесса реализации правоохранительной функции государством. В ходе проведенного анкетирования руководящего состава территориальных органов полиции на районном уровне Северо-Западного федерального округа были выделены принципы реализации правоохранительной функции территориальными органами внутренних дел, которые органически сочетаются с вышеназванными принципами. Приверженность указанным принципам субъектами реализации рассматриваемого механизма является своего рода гарантиями надлежащей её реализации.

Диссертантом обоснованы и выделены структурные элементы обозначенного механизма: нормативный блок; принципы; инструментальный блок (система административно-правовых средств); субъектный элемент, среди которых находятся территориальные органы полиции на районном уровне; динамичный элемент (порядок реализации правоохранительной функции – процессуальные и процедурные формы); ресурсное обеспечение (материально-технический блок); и система оценки эффективности и результативности реализации правоохранительной функции государством.

Во втором параграфе – *«Административно-правовое регулирование*

деятельности территориальных органов полиции на районном уровне как субъектов механизма реализации правоохранительной функции» – проанализировано становление и развитие административно-правового регулирования территориальных органов полиции в обозначенном механизме.

На основе изученных исторических источников и правовых документов, иных материалов диссертантом сформулирован вывод о том, что под воздействием политических, социальных, организационных, технологических и иных факторов реализуемая полицией правоохранительная функция все более приобретает свойства, связанные с предупреждением противоправных деяний, их пресечением, охраной общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. Под трансформирующуюся правоохранительную функцию подвергались изменения не только структурно-функциональное построение системы МВД России, но и структура и функции территориальных органов полиции на районном уровне.

Административно-правовое регулирование полиции характеризуется тем, что оно отражается на стратегическом, тактическом и оперативном уровнях управления. Автором сделан вывод о том, что решения, выработанные на стратегическом уровне управления, влекут соответствующие изменения на оперативном и тактическом уровнях административно-правового регулирования осуществления правоохранительной функции в системе МВД России и ее территориальных органах. Эти процессы затрагивают не только вопросы структурного построения, но и вопросы подготовки кадров, а также и деятельность других обеспечивающих структур органов внутренних дел.

Тактическое управление концентрируется на среднесрочной перспективе и выступает связующим звеном между стратегическими целями и повседневной правоохранительной деятельностью (оперативном управлении).

Создание и последующее административное правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции на районном уровне строится в строгой зависимости от возникающих в государстве или регионе обстоятельств, влияющих на достижение стратегических целей. Установление функций

территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании их структуры.

В третьем параграфе – *«Организация и управление деятельностью полиции в зарубежных государствах (США и Германия)»* – исследованы управление, организация и функции деятельности территориальных органов полиции названных государств с федеративным административно-территориальным устройством с целью выявления и внедрения положительного опыта в деятельность органов российской полиции районного уровня.

Особенность политического и административного устройства США заключается в том, что у штатов и округов имеются широкие полномочия в плане формирования полиции. В каждой отдельной территориальной единице своя полиция. Отличительной чертой функционирования полиции в США является определенный резервистский характер комплектования полиции местного уровня, в особенности в мелких населенных пунктах (с населением несколько тысяч человек), в то время как в Российской Федерации силы и средства полиции носят постоянный профессиональный характер. В сравнении с функциональными задачами Российской Федерации и США последние наделены автономностью в определении стратегии деятельности полиции на местном уровне, внедрять собственные программы и процедуры действий по реализации правоохранительной функции, учитывая особенности местности.

Следует отметить, что правовая система Германии (ФРГ) ближе по структурному построению к российской, чем правовая система США, так как и российская, и немецкая правовые системы относятся к романо-германской правовой семье. На современном этапе (с 2007 года) функционирует дирекционная модель структуры полиции в немецких землях. Компетенция мелких районных органов полиции Германии совпадает с компетенциями крупных городов и округов: выполняют управленческие функции и основные функции (отражение опасности/оперативные действия, пресечение преступлений и ДТП). Юрисдикция районных полицейских органов заключается в том, что они обладают полномочиями в сфере защиты от опасностей, расследования

и судебного преследования по преступлениям и административным правонарушениям и для надзора за дорожным движением.

Результаты изучения правовых и организационных основ деятельности полиции обозначенных стран показывают, что для Российской Федерации возможно рекомендовать предложение, направленное на более широкий учет специфики субъекта РФ и его отдельных районов при определении правовых и организационных основ деятельности органов полиции. Представляется целесообразным осуществить реорганизацию аппарата территориальных органов МВД России на региональном уровне с перераспределением штатной численности и передачей их в соответствующие территориальные органы районного уровня.

Вторая глава – «Организационные основы реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции и взаимодействие с другими субъектами исполнительной власти» – охватывает исследование организационных основ реализации органами полиции на районном уровне правоохранительной функции в динамике, а также взаимодействие обозначенных органов с иными субъектами исполнительной власти Северо-Западного федерального округа в целях реализации правоохранительной функции.

В первом параграфе – *«Реализация территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции»* – исследованы внутренне-организационные и внешне-организационные основы реализации органами полиции на районном уровне правоохранительной функции в динамике.

Органы полиции на районном уровне сосредотачивают на себе наибольшее количество элементов организации и реализации правоохранительной функции. Исследованы статистические данные по правонарушениям, совершаемым в пределах Северо-Западного федерального округа и в Российской Федерации в целом, противодействие которым осуществляется в ходе осуществления административной деятельности подразделениями полиции.

Респонденты анкетирования обозначили, что установление тех или иных

функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании структуры этих органов.

Диссертантом обосновано, что к основным формам реализации правоохранительной функции, при осуществлении которых можно наглядно рассмотреть и оценить выстроенный конкретным руководителем и его должностными лицами механизм реализации рассматриваемой функции, относятся проводимые оперативно-профилактические мероприятия.

Увеличение объема решаемых функций и задач требует передачи полномочий по принятию некоторых решений руководителям среднего звена и непосредственным руководителям отдельных подразделений, которые работают в соответствии с установленными требованиями, что наблюдается на практике. Целесообразно рассмотреть и исследовать все усиливающуюся необходимость укрепления среднего и нижнего управленческого звена в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Диссертантом выявлена непреодоленная организационная разобщенность служб, реализующих правоохранительную функцию. Фиксируется состояние, показывающее отсутствие необходимых сил, позволяющих осуществление эффективной деятельности по многим, включая новым, негативным явлениям (направлениям) и правонарушениям. Такую разобщенность возможно преодолеть посредством определенного возврата к прежней действующей системе организации управления в территориальных органах МВД России, включая районный уровень, существовавшей до 2011 г.

Данная позиция подтверждается и результатами социологического опроса руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне Северо-Западного федерального округа, которые показали в анкете, что в целях улучшения качества профилактической работы и оперативной обстановки необходимо увеличить штатную численность подразделений, которые будут осуществлять оперативное реагирование и контроль миграции, информационной безопасности и в области здоровья населения, санитарно-эпидемиологического благополучия населения и соблюдения требований правовых режимов.

Организация полиции и результаты ее деятельности должны быть приведены в состояние, отвечающее требованиям функционирования. Такие цели могут быть достигнуты только с помощью принятия необходимых динамических мер в организационной структуре, роль которой является первичной и базовой. Направленность, качество и в целом эффективность реализации правоохранительной функции территориальных органов МВД России на районном уровне зависят от интегративных свойств системы управления, способной приспосабливаться и адаптировать к новым условиям деятельности.

Во втором параграфе – *«Взаимодействие территориальных органов полиции на районном уровне с субъектами исполнительной власти в целях реализации правоохранительной функции»* – исследовано взаимодействие территориальных органов полиции на районном уровне, на которые завязана реализация множества направлений правоохранительной функции, с иными (внешними) субъектами рассматриваемого механизма.

Установлено, что в определенных случаях осуществление успешного и полноценного взаимодействия в исследуемой сфере затрудняет имеющееся дублирование функций, закрепленных за конкретными субъектами профилактики правонарушений. В исследовании определено, что органы местного самоуправления не могут реализовывать правоохранительную функцию без содействия других ее субъектов, в особенности органов полиции на районном уровне.

При проведении публичных мероприятий городского и более масштабного уровня на районные органы полиции ложится чрезмерная нагрузка, связанная с обеспечением охраны общественного порядка. Если относительно проведения публичных мероприятий районного уровня имеются отдельные проблемы, касающиеся взаимодействия между субъектами реализации правоохранительной функции, но они практически решаются силами и средствами районных органов, то мероприятия более высокого уровня (городские и федеральные) не могут быть обеспечены в полной мере людскими, организационными, материально-техническими и иными ресурсами без ведущей роли государственных органов

регионального и федерального уровня.

В целях повышения организационного и оперативного уровня управления охраны общественного порядка при публичных мероприятиях предлагается снять функцию основного исполнителя обеспечения общественного порядка с территориальных органов полиции районного уровня в Санкт-Петербурге.

Обосновано предложение о создании специального подразделения по охране общественного порядка общегородского уровня с постоянным численным составом сотрудников полиции. Роль районных органов полиции должна определяться только степенью участия.

Кроме органов внутренних дел Российской Федерации, которые наделены самым широким и непосредственным кругом полномочий, реализацию правоохранительной функции на районном уровне должны обеспечивать различные субъекты исполнительной власти по направлениям деятельности.

Следует также сделать вывод, что при всей своей значимости взаимодействие органов полиции районного уровня с другими субъектами реализации правоохранительной функции не носит характер деятельности полноценных и равноправных субъектов, не соблюдается принцип паритетности и координации решения задач.

Территориальные органы полиции наделены самым широким кругом полномочий по реализации правоохранительной функции, являются его основным исполнителем. Координационная роль органов местного и регионального уровня исполнительной власти не решает в полной мере соблюдения принципа обеспеченности ресурсами: реальные силы, непосредственно участвующие в обеспечении общественного порядка, недостаточны, наблюдается дефицит материальных, людских, организационных и иных ресурсов.

В **заключении** диссертации представлены итоги диссертационной работы, систематизированы ее научно значимые положения, выводы и предложения, определены перспективные направления дальнейшего исследования проблемы.

В приложениях содержатся результаты социологического опроса (анкетирования) руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне, структурные схемы органов полиции на районном уровне Российской Федерации и зарубежных государств.

Основные положения диссертации отражены**в следующих публикациях:**

I. Статьи, опубликованные в журналах, входящих в перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук:

1. Быков К.В. Понятие полиции в немецкой юриспруденции рубежа XVII-XIX вв. как субъекта охраны права и правопорядка [Текст] / К.В. Быков // Юридическая мысль. – 2017. – № 6 (104). – С. 8–12 (0,53 п.л.).
2. Быков К.В. О реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции (на примере сферы миграции) [Текст] / К.В. Быков // Административное право и процесс. – 2024. – № 8. – С. 74–77 (0,5 п.л.).
3. Быков К.В. О взаимодействии органов полиции районного уровня с субъектами реализации правоохранительной функции [Текст] / К.В. Быков // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10 (238). – С. 188–194 (0,88 п.л.).

II. Научные статьи, опубликованные в других изданиях:

4. Быков К.В. Место и роль институтов гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства [Текст] / К.В. Быков, П.А. Петров // Государственно-правовые институты современного общества: сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан, Уфа, 14 декабря 2018 года / Отв. ред. Раянов Ф. М. – Уфа: Башкирский государственный университет, 2018. – С. 126–134 (0,5/1,0).
5. Быков К.В. Территориальные подразделения полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции государства [Текст] / К.В. Быков // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / Под общей

ред. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 550–553 (0,2 п.л.).

6. Быков К.В. Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами МВД России на районном уровне [Текст] / К.В. Быков // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения): сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, посвящённой памяти доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации Сорокина Валентина Дмитриевича в связи со 100-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 29 марта 2024 года / Под общ. ред. А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 1087–1091 (0,24 п.л.).