

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЁННОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

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)**

Диссертация

на соискание учёной степени кандидата юридических наук

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

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор

Ухов Владимир Юрьевич

Санкт-Петербург – 2025

Введение	3
Глава 1. Теоретико-правовые основы деятельности территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции в Российской Федерации	20
§ 1. Понятие, сущность и основные элементы механизма реализации правоохранительной функции государством	20
§ 2. Административно-правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции на районном уровне как субъектов механизма реализации правоохранительной функции	45
§ 3. Организация и управление деятельностью полиции в зарубежных государствах (США и Германия)	84
Глава 2. Организационные основы реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции и взаимодействие с другими субъектами исполнительной власти	122
§ 1. Реализация территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции	122
§ 2. Взаимодействие территориальных органов полиции на районном уровне с субъектами исполнительной власти в целях реализации правоохранительной функции	168
Заключение	202
Библиографический список	206
Приложения	246

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 %), разбои (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 %¹.

В январе–декабре 2023 года выявлено 191,0 тыс. преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, что на 7,5 % больше, чем за АППГ². 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 %)³.

¹ 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).

² 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).

³ 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 преступлений¹.

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 изменения, сократившие количество сфер деятельности, в которых органы внутренних дел

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

(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)¹, 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 РФ², 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, 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.

¹ 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).

² 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).

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 государства¹.

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. Загидуллин², Н. А. Карпова³, Е. В. Лебедева⁴, А. Я. Малыгин, А. В. Мелихова⁵, А. В. Мельников, А. В. Рытченко⁶, О. В. Харченко, И. Л. Честнов и другие.

Однако научные работы по реализации правоохранительной функции

¹ Азнагулова Г. М. Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. 55с.

² Загидуллин Р. Ф. Правоохранительная функция современного российского государства: Вопросы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Уфа, 2004. 184 с.

³ Карпова Н. А. Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2007. 159 с.

⁴ Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. 28 с.

⁵ Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2006. 40 с.

⁶ 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.

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»¹.

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 суждением².

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 расширения 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 правоохранительной функции в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают правовые акты, регулирующие

¹ 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.

² Там же. С. 5.

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 категорийно-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 законности¹.

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, 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.

¹ 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.

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-Петербурге¹.

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

¹ 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.

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 области¹.

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 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.

¹ 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.

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 проведённого 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, посвящённых 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.

Глава 1. Теоретико-правовые основы деятельности территориальных органов полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции в Российской Федерации

§ 1. Понятие, сущность и основные элементы механизма реализации правоохранительной функции государством

В целях выявления и разрешения имеющихся проблем и выработки научно обоснованных теоретических и практических положений о территориальных органах полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции государства, определения их места и значение в обозначенном механизме, следует провести исследование отдельных правовых категорий, совокупность которых и образует обозначенный механизм.

Само название этого механизма предполагает исследование таких теоретических и практических явлений, как правоохранительная функция государства; механизм реализации данной функции и его элементы; правовые основы функционирования территориальных органов полиции на районном уровне как субъекта в механизме реализации правоохранительной функции государства; определение их места и роли в исследуемом механизме на основе институционально-функциональной характеристики; наличие совокупности административно-правовых и иных средств предупреждения и пресечения правонарушений; организация деятельности подразделений полиции как средство реализации их полномочий в правоохранительной сфере, а также правовые, организационные и иные гарантии соблюдения законности при участии в реализации названным субъектом исследуемой функции.

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,

активно применяемые и в других отраслях права¹. Вопрос о функциях государства, в которых конкретизируется его социальное направление, является одним из наиболее важных для юридической науки в целом, и для административного права в особенности. Как отмечал Ю. Е. Аврутин, «сложный и динамичный характер функционирования современного государства обуславливает сложное переплетение, взаимопроникновение и взаимодополнение реализуемых им функций»².

Далее автор подчеркивал, что «функция в государственном управлении носит государственно-правовой характер, означающий, что, во-первых, функции управления осуществляются специальными субъектами, формируемыми в установленном законодательством порядке государством и действующими по его поручению, во-вторых, эти субъекты наделяются необходимыми полномочиями государственно-властного характера и действуют в рамках компетенции, предметов ведения, устанавливаемых для них государством в соответствующих нормах права»³.

Следует обозначить, что целью нашего исследования является не изучение процесса становления и внедрения в научный оборот, в том числе в науку административного права, понятия правоохранительной функции государства, его историко-теоретических аспектов, а изучение его современной сущности и понимания в рамках настоящего исследования. Однако предыдущие этапы научно-теоретической разработки вопросов функций государства, и правоохранительной

¹ *Азнагулова Г. М.* Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России: историко-теоретическое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2014. 55 с.; *Калинин А. Ю.* Правообразование в России с позиций структурно-функционального подхода. Москва: Юрист, 2012. 455 с.; *Каск Л. И.* Функции и структура государства / Отв. ред. чл.-кор. АН СССР. акад. проф. А. Д. Керимов; Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. 65 с.; *Осинцев Д. В.* Система административного права: (методология, наука, регламентация) : монография. Москва : ИНФРА-М, 2014. 227 с.; *Четвернин В. А.* Государство: сущность, понятие, структура, функции // Ин-т государства и права РАН. 2-е изд., пересмотр. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2010. – Раздел VII. 815 с.

² *Аврутин Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003. С. 44.

³ Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина. Москва : Юрайт, 2018. С. 22.

как одной из основных, составили основу существующих ныне различных подходов к пониманию сущности исследуемой функции.

Среди ученых, специально выделяющих правоохранительную функцию государства, также сложились различные подходы. Так, И. Л. Честнов рассматривает ее в качестве общей охранительной функции: «сегодня содержанием правоохранительной функции государства считается противодействие преступности и иным правонарушениям, или социальный контроль над преступностью и иными противоправными деяниями»¹. Оригинальную и перспективную в аспекте дальнейших исследований позицию занял В. С. Бялт. Рассмотрев в качестве критерия классификации функций государства как сфере деятельности, в соответствии с которыми они делятся на внешние и внутренние, В. С. Бялт указывает, что «правоохранительная функция современного российского государства является внутренней, поскольку направлена на решение соответствующих задач внутри страны и связана с осуществлением внутреннего суверенитета государства»².

Данный автор отмечает, что «органы внутренних дел имеют первостепенное значение с точки зрения реализации правоохранительной функции государства, поскольку именно сотрудники органов внутренних дел в таком значительном объеме по сравнению с другими сотрудниками правоохранительных органов занимаются охраной действующих в государстве правовых норм и привлечением к ответственности нарушителей указанных норм»³.

¹ Честнов И. Л. Правоохранительная функция современного государства // КриминалистЪ. 2011. № 1(8). С. 109.

² Бялт В. С. Роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства (теоретико-правовой аспект) // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории : Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. С. 196.

³ Бялт В. С., Чимаров С. Ю. Правоохранительная функция государства в контексте функционирования органов внутренних дел: особенности реализации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2022. №8-2. С. 120.

Профессор Ю. П. Соловей в качестве реализации правоохранительной функции видит элемент более общей системы обеспечения безопасности Российской Федерации¹.

К числу перманентных функций, т. е. функций, сущностно связанных со структурой государства на всех его этапах существования, О. В. Харченко справедливо относит и его правоохранительную функцию².

Правоохранительная функция относится к внешне властным функциям, вытекающим из социального назначения организации. Также она определяется как функция-задача, которые Ю. Е. Аврутин понимал как «те, ради реализации которых создается тот или иной государственный орган»³.

А. В. Мелихова отмечает, что к числу внутренних функций современного российского государства относятся: политическая, экономическая, социальная, культурная, правоохранительная⁴.

Э. Л. Лещина отмечает, что «в ходе ее (правоохранительной функции – прим. К. В. Быкова) реализации устанавливаются запреты совершать определенные действия, формулируются составы правонарушений и устанавливаются санкции, применяются меры профилактики правонарушений»⁵.

По мнению данного автора, формой реализации правоохранительной функции в узком смысле выступает правоохранительная деятельность, назначением которой «является защита и охрана прав от уже допущенных или предполагаемых правонарушений»⁶.

¹ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск : Омская высш. шк. милиции, 1993. С. 156.

² Харченко О. В. Теоретические и организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в рамках реализации правоохранительной функции государства. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский ин-т гуманитарного образования, 2009. С. 35.

³ Основы управления в органах внутренних дел : учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина. Москва : Юрайт, 2018. С. 60.

⁴ Мелихова А. В. Функции советского и современного российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Казань, 2006. 40 с.

⁵ Лещина Э. Л. Правовые и организационные основы реализации милицией правоохранительной функции государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Санкт-Петербург, 2008. 25 с.

⁶ Лещина Э. Л. Указ. соч. С. 13.

Автор отмечает, что под «понятием правоохранительной функции милиции охватывается содержание деятельности милиции по реализации стоящих перед ней задач в ходе охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью»¹.

Мнение автора о том, что в деятельности ОВД РФ преобладает правоприменительный, а не охранительный характер их деятельности теперь является, по меньшей мере, спорным суждением².

Трактуя правоохранительную функцию государства, необходимо учитывать и аспект обеспечения безопасности в его правовых формах посредством правоохранительной деятельности. При этом следует иметь в виду сочетание механизмов реализации правоохранительной функции государства и механизма обеспечения социально приемлемого уровня безопасности личности и общества³.

В качестве системообразующей правоохранительную функцию видит Н. А. Карпова, которая, отмечая комплексный характер рассматриваемой функции, обозначает, что «правоохранительная функция состоит в охране действующего права (законодательства) и правового порядка»⁴.

Однако автор не считает, что она не должна пониматься как функция, исключительно связанная с решением защиты прав и свобод. По мнению Н. А. Карповой, правоохранительная функция понимается и как функция, «непосредственно направленная на обеспечение объективных условий развития правового государства, создание системы условий, позволяющих решить вопросы правоохраны в полном объеме»⁵.

Поэтому понимание правоохранительной функции будет неполным, если в качестве составляющей не будет обозначено наличие её организационных

¹ *Лещина Э. Л.* Указ. соч. С. 14.

² Там же. С. 5.

³ *Ухов В. Ю.* Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2007. С. 14.

⁴ *Карпова Н. А.* Правоохранительная функция правового государства : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2007. С. 41.

⁵ Там же. С. 25.

элементов и их развитие (системы правоохранительных органов, их компетенций, структуры, условий деятельности).

Некоторые авторы в зависимости от предмета исследования обоснованно конкретизируют понятие правоохранительной функции. Например, рассматривая проблемы реализации правоохранительных функций в деятельности Национального Центрального Бюро Интерпола МВД России, Е. С. Хозикова обозначает, что «под правоохранительными функциями государства мы будем понимать всю совокупность мер государственного воздействия, направленных на предупреждение, пресечение, раскрытие и последующую профилактику повторного совершения преступных деяний»¹.

Н. Ж. Курманалиев считает, что «правоохранительная функция государства включает в себя определенные составляющие, без которых её существование невозможно. К ним относится охрана правопорядка и укрепление законности. Кроме того, правоохранительная функция включает в себя охрану общественного порядка и профилактику преступности»².

Исходя из представленных различными авторами трактовок понятия правоохранительной функции, её элементов, можно сформулировать следующее определение:

Правоохранительная функция – это основанная на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченная ресурсами 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, и в целом защиты действия права в государстве

¹ Хозикова Е. С. К вопросу о реализации правоохранительных функций в деятельности Национального центрального бюро Интерпола МВД России // Пробелы в российском законодательстве. 2017. № 1. С. 73.

² Курманалиев Н. Ж. Правоохранительная функция государства: понятие и сущность // Science Time. 2022. № 9(105). С. 11.

в установленном порядке и обеспеченная административно-правовыми и иными гарантиями от случаев нарушения законности¹.

Реализация правоохранительной функции государства составляет особую теоретико-правовую проблему административного права. Разрабатывая её, ученые следуют методологическому принципу комплексности, подчеркивая, что реализация правоохранительной функции государства возложена не только на специальные правоохранительные органы, но и на всю систему государственной власти, проявляется в деятельности всех органов государственной власти, а также в обязанностях всех их должностных лиц.

Особое значение для понимания и исследования предмета настоящей работы имеет определение целей реализации правоохранительной функции государства, которые играют одну из ведущих ролей при определении механизма её реализации.

Представляется, что конечной целью реализации правоохранительной функции государства является защита правовой системы государства, прав и свобод граждан, общества и государства, восстановление нарушенных прав, «обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»², обеспечение правопорядка, в целом действия права в государстве³. Поэтому реализация правоохранительной функции государства предполагает не только применение тех или иных норм права, но и совершения целого комплекса иных различных действий, направлений, форм и методов деятельности, а значит, и комплекс различных форм своей реализации.

Реализация правоохранительной функции государства предполагает совершение различных целевых действий в сочетании с другими функциями государства: регулирование общественных отношений в сфере защиты прав

¹ Быков, К. В. О реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции (на примере сферы миграции) / К. В. Быков // Административное право и процесс. – 2024. – № 8. – С. 75.

² Аврутин Ю. Е., Зубов И. Н. Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации: государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 1998. С.11.

³ 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. 190-191.

и свобод субъектов права (например, введение запретов на совершение противоправных действий, установление составов правонарушений и соответствующих санкций); осуществление административной и иной деятельности правоохранительных органов, в которой применяются административно-правовые и иные средства, направленные на предупреждение и пресечение правонарушений; укрепление режима законности как правовой гарантии в деятельности субъектов реализации исследуемой функции.

При этом правоохранительная деятельность рассматривается в качестве основной формы реализации этой функции. Речь идет о широком понимании этой деятельности, включая защиту и восстановление прав личности, а также общественных и государственных организаций, законных интересов органов государственной власти¹. Формой институционализации правоохранительной деятельности является правоохранительная система, включающая в себя совокупность определенных государственно-правовых средств, методов, гарантий, обеспечивающих сохранение и воспроизводство права как особого социально-политического института².

Именно механизм реализации правоохранительной функции государства, «способный переводить правовые установления, в том числе конституционные, в реальное поведение людей» позволяет реализовать «диалектическое единство социального и правового в правоохранительной деятельности, которое, отнюдь, не наступает автоматически»³.

Следует отметить, что понятие «механизм реализации правоохранительной функции» не получило необходимой научной разработки, и практически не введено

¹ Аврутин Ю. Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2000. № 2. С. 15–19.

² О понятии правоохранительной системы см.: Ахметов Ч. Н. Правоохранительная система государства: теоретико-методологические основания исследования. Санкт-Петербург: Астерион, 2008. 138 с.; Братко А. Г. Правоохранительная система (Вопр. теории). Москва : Юрид. лит., 1991. 206 с.; Прохорова Е. Н. Особенности функционирования правоохранительной системы Российской Федерации в современных условиях : монография. Калининград : Смартбукс, 2017. 145 с., и др.

³ Аврутин Ю. Е. Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы. Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003. С. 104.

в научный оборот. Однако в научной литературе имеются некоторые представления о нем. В частности, М. Н. Марченко под механизмом реализации правоохранительной функции государством понимает определенные средства и методы реализации¹.

Думается, что механизм реализации правоохранительной функции, как и любой другой правовой механизм, например, административно-правовой, имеют однородные структурные элементы. Так, в административно-правовой механизм, по мнению А. В. Равнюшкина, «входят: сфера деятельности (направление); субъектный элемент, его организационно-правая основа, функциональный элемент, реализуемый в деятельности и основанный на нормах, принципах; и инструментный блок (административно-правовые средства: методы, меры, динамические элементы (процессуальное регламентирование)»².

Следует согласиться с мнением А. Г. Бачурина о том, что «административно-правовые средства являются инструментами правового воздействия, приводимыми в действие уполномоченными субъектами государственного управления, являющимися частью такого механизма»³.

В свою очередь Р. А. Ромашов в качестве элементов названного механизма помимо методов и средств субъектного состава называет взаимосвязи и взаимодействия, обеспечивающие действенность механизма; отношения, возникающие в процессе практического воплощения правовых предписаний⁴.

Вызывает научный интерес дефиниция, предложенная А. И. Гнатенко, который под механизмом реализации функции государством понимает

¹ *Марченко М. Н.* Охрана социалистической собственности в процессе управления общественным производством : учеб. пособие. Москва : Акад. МВД СССР, 1982. С. 67.

² *Равнюшкин А. В.* Административно-правовые механизмы обеспечения различных объектов защиты и (или) охраны как перспективные направления исследований // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 648.

³ *Бачурин А. Г.* Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий : дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2019. С. 105.

⁴ Теория государства и права / Р. А. Ромашов. Санкт-Петербург: Питер: Питер Пресс, 2006. С. 227-228.

«рассматриваемые в единстве совокупность компетентных органов, форм и методов их деятельности, опосредованный правом процесс управленческого воздействия на различные сферы общественной жизни в целях практической реализации функций государства»¹.

Расширенную редакцию понятия механизма реализации функций предлагает Е. В. Лебедева, под которым понимается «содержательный элемент функций государства вместе с субъектами (государство в лице механизма государства и гражданское общество в лице институтов), объектом (все общественные отношения или их определенная сфера, которые охватываются отдельными видами (сторонами) деятельности государства в рамках определенных направлений)»².

Несмотря на расширенную структуру механизма реализации функций государством посредством включения в него наличие сторон (видов) деятельности, осуществляемых в определенных формах и методах, указанный автор не включил в него другие компоненты: функции, принципы, цели, задачи, а также таких субъектов, имеющих негосударственный характер (органы местного самоуправления), на что указал Н. С. Ельцов³.

Определенный научный интерес вызывает предложение Н. С. Ельцова об объединении всех элементов, входящих в механизм функционирования государства, в три базовых блока: 1) нормативный; 2) институциональный; 3) материальный. Первый содержит правовой материал, устанавливающий структуру и функции, установленный порядок деятельности государственных органов и других институциональных образований, входящих в состав механизма функционирования государства, второй – субъектный состав (государственные органы, государственные предприятия и учреждения, а также негосударственные организации, которым государство делегировало часть своих полномочий – органы местного самоуправления), и третий – система материального обеспечения

¹ Гнатенко А. И. Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2010. С. 14.

² Лебедева Е. В. Институты гражданского общества в реализации правоохранительной функции российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 11.

³ Ельцов Н. С. К вопросу о субъектном составе механизма реализации функций государства // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2015. № 10(150). С. 153.

деятельности механизма функционирования государства, в которую входят здания, сооружения, инфраструктура и т. д.¹.

Исходя из изложенного, отметим, что механизм реализации функций государства – многокомпонентное явление, представляющее собой взятые в единстве методы, принципы, правовые и организационные основы их осуществления.

Механизм реализации правоохранительной функции государства включает в себя систему полного обеспечения практической деятельности: непосредственно правоохранительная функция, цель, принципы, условия (включая материально-технические и кадровые), объект, субъект, инструментальные элементы (совокупность административно-правовых средств: методы, формы средства, меры), порядок реализации (процесс), а также результат (оценочный компонент). Ниже разберем этот механизм по его компонентам (элементам).

Как было отмечено выше, конечной целью реализации правоохранительной функции государства является обеспечение правопорядка, действия права в государстве в целом. Принципы реализации правоохранительной функции государства принято разделять на общественно-политические, организационные и предметно-управленческие².

К числу первых относятся общественно-политические принципы, закрепленные в Конституции РФ: демократизма; законности; разделения властей; равноправия; защиты прав и свобод человека и гражданина; гуманизма; гласности; социальной ориентации государственного управления³.

В качестве организационных следует назвать такие принципы, как:

- дифференциация и фиксация функций и полномочий правоохранительных и иных органов исполнительной власти;
- планирование и прогнозирование организации деятельности;

¹ Ельцов Н. С. Указ соч. С. 154–155.

² Основы управления в органах внутренних дел : учебник. Москва : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. С. 47.

³ Чепунов О. И. Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты. Москва, 1999. С. 40.

– взаимодействие субъектов реализации правоохранительной функции как между собой, так и с субъектами, не наделенными государственно-властными полномочиями;

– сочетание территориальных и отраслевых начал;

– комбинирование линейных и функциональных начал;

– предметно-функциональная связь между руководителем и подчиненными органа исполнительной власти (правоохранительного органа) (принцип обратной связи);

– этичность и гуманизм;

– иерархия, сочетание коллегиальности и единоначалия;

– рациональный синтез индивидуальной и совместной деятельности по реализации правоохранительной функции;

– принцип социального контроля организации и реализации правоохранительной функции;

– понятность, открытость и публичность;

– доверия и поддержки граждан;

– ответственности государственных (правоохранительных) органов и должностных лиц¹;

– и другие.

Комплекс управленческо-функциональных (предметно-управленческие) принципов:

– достаточности распределения функциональных компетенций;

– регламентации и ресурсного обеспечения;

– целенаправленности и оперативности принятия и исполнения решений;

– информативности и согласованности;

– сочетание непрерывности и дискретности;

¹ См.: *Калигин Н. А.* Принципы организационного управления. Москва : Финансы и статистика, 2003. С. 9-15; *Копейкин В. В.* Организационный механизм и принципы координации взаимодействия оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел : учебное пособие. Рязань : Акад. ФСИН России, 2011. С. 4–23; *Старилов Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. Москва : Изд-во НОРМА, 2002. Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 2002. С. 108–110.

– обеспечение постоянной готовности правоохранительных органов.

Обозначенные принципы являются основополагающими идеями, которые определяют характер и свойства процесса реализации правоохранительной функции государством и относятся к числу тех элементов, которые отражают сущность этого механизма.

В рамках настоящего исследования было проведено анкетирование руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне Северо-Западного федерального округа. Один из вопросов касался принципов реализации правоохранительной функции территориальными органами внутренних дел. Анкетируемые согласились со всеми названными принципами, и наиболее первостепенными среди прочих обозначенных автором принципов указали следующие:

- 1) дифференциация и фиксация функций и полномочий руководителей территориальными органами внутренних дел (22,7 %);
- 2) рациональная связь индивидуальной и совместной деятельности по реализации правоохранительной функции (17,4 %);
- 3) сочетание непрерывности и дискретности (свободы действий в рамках закона) деятельности (15,5 %);
- 4) предметно-функциональная связь между руководителем и подчиненными органа исполнительной власти (правоохранительного органа) (принцип обратной связи) (12,2 %);
- 5) комбинирование линейных (вертикальных) и функциональных (по направлениям деятельности: ОРД, ООП и ООБ, в сфере миграции и др.) (9 %);
- 6) достаточность распределения функциональных компетенций (8,8 %)¹.

Приверженность указанным принципам субъектами реализации рассматриваемого механизма являются своего рода гарантиями надлежащей её реализации. Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», по мнению С. П. Булавина, «восполняет имеющиеся пробелы в правовом регулировании сферы внутренних дел, содержит более надежные гарантии прав

¹ См. анкету (Приложение № 1, вопрос 4).

человека и гражданина, вовлекаемого в орбиту полицейской деятельности, устанавливает более жесткие требования к работе органов правопорядка»¹.

В частях 4 и 5 статьи 5 ФЗ «О полиции» закреплён стандарт поведения сотрудника полиции при обращении к нему гражданина, а в норме, закреплённой в части 2 статьи 9, указано, что «действия сотрудников полиции должны быть обоснованными и понятными для граждан». Принципиальное значение имеет норма ФЗ «О полиции», которая закрепляет положение о том, что любое ограничение прав, свобод и законных интересов граждан, а также прав и законных интересов организаций допускается только по основаниям и порядке, предусмотренном законом.

К числу элементов исследуемого механизма относятся методы. Так, в диссертационном исследовании Д. В. Осинцева предложена системная организация методов административно-правового воздействия:

«а) методы разработки стратегии административной деятельности (методы формирования административной политики, правотворческая деятельность государственной администрации);

б) методы косвенного регулирующего воздействия (метод удостоверения публично-значимых юридических фактов; метод удостоверения законности реализации прав и обязанностей; поощрение в деятельности исполнительной власти);

в) методы административно-правовой регламентации публичной активности (метод административного правопризнания; метод разрешительного воздействия; метод административного содействия);

г) методы административно-правового принуждения (методы административно-правового предупреждения; административно-принудительные меры выявления угроз безопасности; меры административно-правового пресечения; меры административно-правового восстановления»².

¹ Булавин С. П. Преемственность в полицейском законодательстве России в условиях глобализации // Юридическая техника. 2011. № 5. С. 106.

² Осинцев Д. В. Методы административно-правового воздействия : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Екатеринбург, 2013. С. 21–26.

К ним можно отнести и меры административно-правового сдерживания.

К системе методов изучаемого механизма данный автор относит:

«а) методы стабилизационного характера, связанные с установлением стандартов и определением субъектно-объектных предпосылок, схем ведения отдельных видов деятельности;

б) методы косвенного регулирующего и регламентационного воздействия: удостоверительный, убеждения, поощрительный, правопризнания (легализации), разрешительный, административного содействия;

в) методы прямого административного распорядительства, необходимые для решения обычных оперативно-исполнительных задач (в рамках общего руководства или оперативного командования) либо воздействия в нестандартных ситуациях (методы мобилизации и развития или обеспечения правомерности поведения – предостережение и принуждение)»¹.

Важнейшую роль в реализации правоохранительной функции государством играет метод принуждения. Под применением меры административного принуждения понимается «порядок реализации предусмотренного законом способа принудительного воздействия, который может быть закреплён либо санкцией, либо диспозицией правовой нормы, устанавливающей конкретную меру принуждения»².

Необходимо отметить, что с внедрением новых информационных технологий, включая технологии искусственного интеллекта, меняется и трансформируются и методы управления и деятельности, а значит, и механизм реализации правоохранительной функции. Стремительное развитие технологий, сокращение расходов и глубокие сдвиги в обществе и структуре преступности способствовали изменениям в полицейских структурах, подходах к набору сотрудников, способах привлечения общественности, методах расследования, подходах к предупреждению преступлений и иных правонарушений, поддержке жертв и защите уязвимых слоев населения.

¹ Там же. С. 8.

² Каплунов А. И., Лебедева О. О. Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов // Уголовно-исполнительное право. 2016. № 3(25). С. 14.

А. П. Пичкур считает, что «Технологии искусственного интеллекта могут служить при решении определенных функций управления, в том числе в органах внутренних дел (анализ, прогнозирование, планирование, организация и другие). Усовершенствование данных функций позволит эффективнее учитывать обстоятельства оперативной обстановки, как складывающейся, так и за определенный период времени. Выработка и принятие управленческих решений может осуществляться на основе представляемых искусственным интеллектом проектов. Такая аналитика позволит предупреждать случаи массовых беспорядков, несанкционированные скопления граждан; пресекать факты нарушения общественного порядка, устранять и нейтрализовать угрозы общественной безопасности, и своевременно принимать установленные законом меры предупреждения»¹.

Цифровые доказательства становятся все более мощным и эффективным инструментом расследований. Существует много доступных данных, которые иногда превосходят даже самые хорошо оснащенные и обеспеченные ресурсами отделы полиции. Цифровые инструменты обработки доказательств, такие как геопространственный анализ, видеоаналитика, аналитика данных и цифровая криминалистика, могут позволить полиции быстрее находить соответствующую информацию в данных и противодействовать быстрому использованию преступниками новых технологий.

Объемы цифровых данных, собираемых правоохранительными органами, включая полицию, могут стать бесценным инструментом для определения того, действительно ли вмешательство дает желаемый эффект и результат или нет. Вооружившись этими знаниями, полиция может продолжать вмешательство в те сферы, в которых достигаются желаемые результаты по противодействию преступности, и прекращать свои действия в тех, в которых эта деятельность признается неэффективной, порождают нежелательные побочные эффекты.

¹ Пичкур А. П. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте : дис. ... канд. юрид. наук: 5.1.2. Санкт-Петербург, 2022. С. 203–204.

На основе проведенного анализа информации органы управления могут определять новые направления деятельности и уходить из тех сфер и направлений, где результативность и эффективность деятельности падает вместе с целесообразностью, либо будут вынуждены менять методы деятельности.

Новые технологии меняют на стратегическом уровне организацию деятельности субъектов, реализующих правоохранительную функцию. Будут внедряться новые стратегии полицейской деятельности, и тем самым будет меняться и экосистема полиции, а также сам механизм реализации правоохранительной функции.

Указанные технические новшества могут способствовать изменению организации деятельности полиции как при выполнении ею внешних функций, направленных на выполнение непосредственных задач по обеспечению общественного порядка, борьбы с преступностью, так и функций, направленных на самоорганизацию, отбор (подбор) и расстановку кадров¹, предупреждение нарушений служебной дисциплины и многих других вопросов.

Следующим элементом механизма реализации относятся субъекты ее реализации. Общие требования к субъектам правоотношений обозначены С. С. Алексеевым: «необходимо обладать качествами, связанными со свободой воли: внешняя обособленность, персонификация (выступление в виде единого лица), способность вырабатывать, выражать и осуществлять персонифицированную волю»².

Согласно позиции Н. С. Ельцова, в институциональный блок механизма реализации функций следует включить его субъекты – государственные органы, государственные предприятия и учреждения, а также негосударственные организации, которым государство делегировало часть своих полномочий – органы

¹ Напр., разработана рекомендательная система – Робот Вера – российское программное обеспечение, предназначенное для эффективного подбора кандидатов, которая анализирует различную информацию о кандидатах и производит поиск похожих кандидатов в доступных источниках информации (социальные сети, рабочие сайты) // Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интернет» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf>. S. 8.

² Алексеев С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2. Москва, 1982. С. 138–139.

местного самоуправления), негосударственные организации в него не входят, но в процессе реализаций его функций участвуют¹.

К числу субъектов реализации правоохранительной функции относятся триада «публичной власти», созданная по результатам конституционной реформы Президента Российской Федерации: «федеральная», «региональная» и «местная (муниципальная)» власть, призванная служить интересам российского народа. Органы публичной власти реализуют задачи и функции государства во всех сферах жизнедеятельности. Именно такую деятельность, осуществляемую на основании и во исполнение закона по защите прав и свобод человека и гражданина, а также реализации задач государства в социально-экономической, правоохранительной и иных сферах профессор А. М. Вороновым предлагается именовать публичным администрированием².

Следует согласиться также с мнением этого профессора и о том, что в современной России, помимо государственной системы безопасности, в реальности существует и довольно успешно функционирует негосударственная система обеспечения общественной безопасности³.

Опираясь на суждения обозначенного профессора, определяем, что правоохранительная функция реализуется в двух направлениях:

- исходящих от субъектов, наделенных публично-властными полномочиями;
- исходящих от негосударственных общественных организаций и объединений, а также институтов гражданского общества. При этом реализуются три типа отношений: субординации, координации и реординации. Следует отметить, что, включаясь в процесс реализации правоохранительной функции, государство определяет форму и непосредственный механизм этой деятельности. Наглядным примером обозначенного регулирования являются нормы Федерального закона «Об

¹ Ельцов Н. С. Указ соч. С. 154–155.

² Воронов А. М. Публичное администрирование в сфере правоохранительной деятельности // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция / под общей ред. А. И. Каплунова. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 27.

³ Там же.

участии граждан в охране общественного порядка»¹. Указанным законом государство включает в механизм реализации правоохранительной функции и негосударственные структуры, закрепляя формы и степень их участия.

В связи с этим М. Ю. Осипов справедливо отметил, что «в процессе осуществления данной деятельности субъект имеет определенные интересы, которые могут быть реализованы только при помощи взаимодействия с другими субъектами. Следовательно, обязательными субъектами общественных отношений, входящих в предмет правового регулирования, будут те субъекты, без существования которых он не может удовлетворить свои интересы»².

Исходя из данных представлений о свойствах правоохранительной функции полагаем, что все эти субъекты в пределах своей компетенции участвуют в системной реализации рассматриваемой функции.

Ведущее место в этой системе субъектов занимает группа субъектов – правоохранительные органы. Однако целью исследования не является определение поименно всех субъектов реализации правоохранительной функции государством, что направит научное изыскание за пределы его объекта и предмета, а только территориальных подразделений полиции на районном уровне, которые осуществляют взаимодействие по всей вертикали (отношения субординации) и горизонтали (отношения координации).

На сегодняшний день полиция является наиболее значительной, многофункциональной структурой органов внутренних дел Российской Федерации, центральным элементом в системе российских органов охраны правопорядка в целом³.

Реализация полицией правоохранительной функции представляет собой элемент понятия «полиция в современной России»: «это система самостоятельных, структурированных, функционально обособленных, специализированных органов

¹ Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1536.

² Системы в праве и правовые процессы : монография / М. Ю. Осипов. 2-е изд. Москва : РИОР, 2018. С. 26..

³ Адиньяев С. И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2013. С. 3.

государственной власти, обладающих специальной компетенцией и государственно-властными полномочиями, являющихся компонентом аппарата исполнительной власти, реализующих в механизме государства правоохранительную функцию и являющихся частью отраслевой системы государственного управления¹.

Далее указанный автор перечислил сферы деятельности полиции, которые, по сути, и являются и целями ее реализации.

Осуществление правоохранительной функции полицией можно отнести к числу уставных задач, реализуемых через систему структурных подразделений в установленных организационно-правовых формах.

К числу территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне относятся отделы (отделения, пункты) полиции, входящие в состав управлений, отделов, отделений МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая отделы (отделения, пункты) полиции, входящие в состав управлений внутренних дел по административным округам Главного управления МВД России по г. Москве, управления внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве, управления внутренних дел по г. Сочи Главного управления МВД России по Краснодарскому краю), управлений, отделов, отделений МВД России на части территорий административных центров субъектов Российской Федерации, управлений, отделов, отделений МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, Управления МВД России на комплексе «Байконур»².

В целом выделяется 37 обязанностей, предусмотренных у данного вида органов внутренних дел, которые образуют собственный блок подфункций более общей правоохранительной функции. Во многом они более подробно раскрывают

¹ Там же. С. 9.

² Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 1 сентября 2017 г. № 690 // Текст приказа официально опубликован не был. [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/72012314> (дата обращения: 10.03.2022).

функциональные обязанности полиции. Реализуют эти подфункции специально создаваемые подразделения, организации и службы полиции.

Следует назвать ещё один элемент – динамический, который заключается в порядке реализации правоохранительной функции, образуемом из процессов и административных процедур.

В. Н. Витрук, рассматривая юридический механизм реализации прав личности, отмечал, что «хорошо налаженный, рациональный процедурный порядок усиливает гарантии реализации прав и свобод граждан»¹.

Процедурно-процессуальная деятельность относится к числу динамичных элементов механизма реализации правоохранительной функции, которая юридически определяет содержательные формы и результаты деятельности территориальных органов полиции на районном уровне.

Одним из величайших отечественных ученых-административистов В. Д. Сорокиным было определено не только значение предмета, метода в механизме правового регулирования, но и процесса².

По мнению А. И. Каплунова, административный процесс обеспечивает исполнение субъектом государственного управления (органами исполнительной власти и их должностными лицами) возложенных на него обязанностей и включает процессуальные формы реализации предписаний, т. е. порядка принятия субъектом государственного управления при исполнении возложенных обязанностей властных решений (велений), обязательных для объекта государственного управления»³. Реализация правоохранительной функции немыслима без её процессуальной либо процедурной формы. Правоохранительная деятельность органов исполнительной

¹ Витрук Н. В. Избранное. Том 1. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990. Москва : Российская академия правосудия, 2012. С. 440.

² Сорокин В. Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2003. 661 с.

³ Каплунов А. И. О правовой природе и процессуальных формах административного процесса // 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, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 г. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. С. 213.

власти, обеспечивающая соблюдение запретов, включает юрисдикционные административные производства. Также к таким относятся и производства, обеспечивающие реализацию дозволений (защиту прав)¹.

И. А. Адмираловой правоприменительный процесс в сфере административной деятельности полиции рассматривается в качестве обязательного элемента механизма по обеспечению прав и свобод граждан².

Преобладающим видом деятельности полиции является административная, в которой, в свою очередь, существенное место занимает осуществление административного надзора как способа осуществления контрольной власти. Сущность и отличительные признаки административного надзора от контроля выделены А. В. Мартыновым³.

В процессе деятельности по защите прав и свобод граждан, защите интересов общества и государства полиция применяет акты применения права. Эти акты имеют огромное значение в регулировании общественных отношений⁴.

Выделяются процессуальные и процедурные формы публичного администрирования, в котором реализация правоохранительной функции является его составной частью. Процедурные формы реализации правоохранительной функции (ее подфункций) закрепляются в виде административных регламентов по осуществлению государственных функций (по частям (подфункциям) правоохранительной функции, например, по обеспечению безопасности дорожного движения) и предоставления государственных услуг⁵.

В качестве административных процедур следует признать и внутриорганизационные процедуры «поскольку нельзя исключать из

¹ Каплунов А. И. Указ. соч. С. 215.

² Адмиралова И. А. Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по защите и охране прав и свобод граждан : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2018. С. 35.

³ Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения : монография: под науч. ред. Ю. Н. Старилова. Москва: ЮНИТИ : Закон и право, 2010. 183 с.

⁴ Овчинников Н. А. Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 38–42.

⁵ Ананских И. А., Кайнов В. И., Сальников М. В. Административные процедуры по оказанию электронных государственных услуг в Российской Федерации // Юридическая наука: история и современность. 2019. № 9. С. 105–117.

административного процесса внутриорганизационную деятельность, поскольку она составляет неотъемлемый элемент государственного управления. От качества этой деятельности во многом зависит эффективность работы государственного аппарата»¹.

Согласно Типовому регламенту², административный регламент федерального органа исполнительной власти состоит из: регламента органа власти; административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг; должностных регламентов государственных служащих.

Предполагается, что каждый субъект реализации правоохранительной функции должен руководствоваться собственным административным регламентом, предусматривающим последовательный порядок выполнения тех или иных процедур. Административная процедура – установленный законом и (или) административным регламентом порядок осуществления деятельности исполнительного органа государственной власти по реализации его компетенции. В свою очередь, в компетенцию субъектов входит выполнение определённых государственных функций.

В качестве элемента механизма реализации правоохранительной функции следует признать его ресурсное обеспечение, включающее:

а) материальное обеспечение (продовольственное, вещевое; обеспечение ГСМ, здания, сооружения, инфраструктура и др.);

б) техническое обеспечение (обеспечение техникой и техническим имуществом, организация эксплуатации, ремонта и восстановления вышедших из строя вооружения и техники, поддержания их в исправном (работоспособном)

¹ Меркулов В. Г. К вопросу о содержании административных регламентов органов внутренних дел сквозь призму классификации административных процедур // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / под общей редакцией А. И. Каплунова. Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. С. 735.

² О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : Постановление Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 4. Ст. 305.

состоянии и готовности к применению территориальными органами по предназначению в условиях повседневной оперативно-служебной деятельности);

в) кадровое обеспечение.

Кроме того, непосредственно реализация правоохранительной функции должна получить оценку эффективности и результативности. Казалось бы, причем реализация правоохранительной функции и оценка ее эффективности и результативности? Не только вышестоящие органы и должностные лица оценивают и определяют степень результативности и эффективности реализации правоохранительной функции (на основе отношения субординации). Необходимо понимать, что к числу административно-правовых относятся отношения реординации, когда граждане посредством выражения общественного мнения дают оценку действиям органов власти и их должностным лицам. В свою очередь, субъекты, реализующие правоохранительную функцию, должны учитывать результаты оценок результативности и эффективности для корректировки и исправления определенных элементов рассматриваемого механизма. Оценке эффективности и результативности реализации правоохранительной функции государством подлежит его деятельность за определенный период времени согласно выработанным критериям.

Полагаем, что оценка эффективности и результативности реализации правоохранительной функции, осуществляемая самим государством и общественностью, тоже относится к числу компонентов рассматриваемого механизма.

Исходя из изложенного, механизм реализации государством правоохранительной функции включает следующие компоненты:

- 1) правоохранительная функция, образованная из ряда подфункций, направленных на организацию и выполнение внешне государственных задач (охрана правовой системы государства, прав и свобод граждан, общества и государства, восстановление нарушенных прав, обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, обеспечение правопорядка, в целом действия права в государстве).

Правоохранительная деятельность полиции рассматривается в качестве основной формы реализации этой функции (в сочетании с другими функциями государства (нормотворческой, правозащитной и др.);

2) сфера реализации правоохранительной функции – объект как совокупность общественных отношений, складывающихся в различных сферах жизнедеятельности человека;

3) нормативный блок (правовые основы, устанавливающие структуру и функции, порядок деятельности государственных (правоохранительных) органов и других институциональных образований, входящих в состав механизма функционирования государства;

4) принципы реализации правоохранительной функции государством (общественно-политические, организационные и предметно-управленческие, *информационные*) являются своего рода правовыми гарантиями надлежащей её реализации;

5) инструментальный блок (система административно-правовых средств). Реализация правоохранительной функции осуществляется с помощью таких инструментов, как правовые и неправовые средства, формы, методы, способы и меры);

6) субъектный элемент – форма институционализации правоохранительной деятельности – является система органов государства, включающая совокупность правоохранительных органов: государственные органы, государственные предприятия и учреждения, а также негосударственные организации, которым государство делегировало часть своих полномочий – органы местного самоуправления). Одно из ведущих мест среди субъектов реализации правоохранительной функции занимают органы внутренних дел Российской Федерации;

7) динамический элемент – порядок реализации правоохранительной функции – процессуальные и процедурные формы публичного администрирования, в котором реализация правоохранительной функции является его составной частью;

8) ресурсное обеспечение (материально-технический блок), представляющее собой систему финансово-материального снабжения и использования (здания, сооружения, техника, вооружение, инфраструктура и т. п.), без которого достижение целей правоохранительной функции является нереальным;

9) оценка эффективности и результативности реализации правоохранительной функции государством.

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

Территориальные органы полиции на районном уровне рассматриваются в качестве самостоятельного уполномоченного субъекта реализации правоохранительной функции государством.

Представляется, что предложенное понятие механизма реализации правоохранительной функции государством будет включено в научный оборот, что сподвигнет ученых проводить новые исследования механизмов реализации различных государственных функций определенными субъектами.

§ 2. Административно-правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции на районном уровне как субъектов механизма реализации правоохранительной функции

Административно-правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции как субъектов механизма реализации правоохранительной функции осуществляется на основе принципа «как часть и целое»: являясь частью системы государственных органов, реализующих правоохранительную функцию, исследуемые органы представляют собой и самостоятельно функционирующий организм.

Бытует мнение, «что в теории права за последние 20 лет вопросы государственного управления и исполнения госфункций, принципы и методы их реализации на низовом уровне рассматривались недостаточно. Действительно, в правовом государстве (гражданском обществе) подобные исследования и их совершенствование (процессы), прежде всего, способствуют развитию в обществе правовой грамотности и высокого правового сознания»¹.

Правоохранительная функция направлена на решение двух основных взаимосвязанных векторных направлений: предупреждение правонарушений и привлечение виновных лиц к ответственности. Однако система органов внутренних дел (полиции) на различных этапах своего развития подвергалась различным структурно-стратегическим мерам воздействия со стороны руководства государства, которые оказывали влияние на другие уровни управления: оперативное и тактическое.

В России становление полиции как специального органа государственной власти, в общем и целом, соответствовало аналогичным процессам в Европе: по мере развития механизма государства шло формирование специализированных полицейских учреждений.

Как самостоятельное учреждение полиция была создана в России более 300 лет назад, в 1718 году, когда указом Петра I в Санкт-Петербурге была учреждена должность генерал-полицмейстера и определен круг его обязанностей². В целом Пункты, данные Генерал-Полицмейстеру Девиеру для руководства можно охарактеризовать как функции (13 пунктов), направленные на установление порядка (благоустройства) в Санкт-Петербурге (как обязанности столичной городской полиции), из которых только несколько можно определить в современном понимании как полицейские (прекращать всякие ссоры на улицах и рынках, арестуя виновных... (п. 7); искоренять подозрительные дома (п. 9); арестовывать и допрашивать гуляющих, слоняющихся и нищих людей (п. 10); наблюдать, чтобы

¹ Мельников А. В. Современные особенности научно-теоретического толкования о территориальных органах внутренних дел как о субъектах исполнения государственных функций // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 2. С. 170.

² Борисов А. В., Малыгин А. Я., Мулукаев Р. С. Российская империя: история полиции. Москва : РИПОЛ классик, 2014. С. 7.

хозяева немедленно давали знать о всяком приезде к ним на жительство, и отъезжающем... (п. 11). Согласно п. 12 для охранения от воров и пожаров во дворах учреждались вооруженные караульщики, которые по ночам ходили с трещотками, с помощью которых местные жители уведомлялись о тревоге. Необходимо отметить, что жители города и солдатские караулы обязывались выбегать и оказывать содействие караульным при пресечении драк, покушении на жизнь и собственность обывателей. В последнем пункте 13 устанавливалось нижнее звено созданной системы: назначить в каждой слободе или улице старосту, и с каждых десяти дворов десятского, которые обязывались надзирать, чтобы не случилось ничего запрещенного.

В 1720 г. была издана Инструкция Земскому комиссару, адресованная созданному слою полицейских чиновников – нижней ступени государственного аппарата управления в России. Они возглавляли специальную земскую канцелярию, имели в своем распоряжении для выполнения полицейских обязанностей нижних «подчиненных» комиссаров, мостовых надзирателей, служителей, солдат, рассыльных и пр. Указанные комиссары руководили деятельностью сельской полиции. В состав местной полиции входили десятские и сотские сельские старосты, которых избирали сроком на один год. Основное назначение земских комиссаров заключалась в неукоснительном исполнении распоряжений, исходящих из вышестоящих структур.

Затяжной процесс определения функций самого Министерства внутренних дел не мог не повлиять на процесс определения функций его территориальных органов.

Позже в силу перегруженности множеством функций было принято решение о создании более специализированного органа – Министерства полиции, выполняющего непосредственно правоохранительную функцию, состоящую из таких блоков как обеспечение общественного порядка и борьбы с преступностью, охрана государственных запасов продовольствия, участие в проведении рекрутских наборов в армию, таможенный контроль, охрана, содержание и трудоустройство осужденных, обеспечение общественной безопасности на железнодорожном

транспорте, надзор за инородцами и др. Эти полномочия были закреплены Манифестом от 25 июля 1811 г. «Об общем учреждении министерств», согласно которому Министерство полиции ведало устройством внутренней безопасности и всеми учреждениями, относящимися к охранению внутренней безопасности¹. Нормативной правовой базой деятельности этого министерства стал «Наказ Министру полиции»².

К концу 20-х гг. XIX в. структура Министерства внутренних дел включала в себя 4 департамента (Государственного хозяйства и публичных зданий, Полиции исполнительной, Медицинского и Хозяйственного) и канцелярию министерства. Особый интерес вызывают обязанности Департамент полиции исполнительной, чья деятельность непосредственно была направлена на реализацию правоохранительной функции: сбор и обработка статистических данных, отбор кадров в полицейские службы, государственная регистрация актов гражданского состояния (1-е отделение), надзор за проведением следствия по уголовным делам, контроль за исполнением полицией судебных приговоров возлагалось на второе отделение, и на третье – организация и проведение ревизий в губерниях, содержание земского ополчения (милиции), поимка дезертиров. Губернаторы, являвшиеся чиновниками МВД, обязаны были ежегодно предоставлять в министерство отчеты о состоянии дел в губернии, специальный раздел отчета посвящался деятельности полиции. Кроме того, «в целях совершенствования реализации правоохранительной функции государства Министр внутренних дел наделялся правом законодательной инициативы, а Министерство внутренних дел принимало активное участие в систематизации нормативных актов»³.

¹ Общее учреждение министерств: [В 2-х ч.]. СПб.: Сенатская тип., 1811. Ч. 1: Общее образование министерств. 1811. 49 с. [Электронный ресурс]. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/3930-ch-1-obschee-obrazovanie-ministerstv-1811> (дата обращения: 10.05.2023).

² Общее учреждение министерств: [В 2-х ч.]. СПб.: Сенатская тип., 1811. Ч. 2: Общий наказ министерствам. 1811. 70, XVI с. [Электронный ресурс]. URL: <http://elibr.shpl.ru/ru/nodes/3931> (дата обращения: 11.05.2023).

³ 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. С. 14.

На местах были созданы городская и земская полиции, которые исполняли множество хозяйственных и судебную функции. Еще в 1829 году М. М. Сперанским в проекте «Учреждения для управления губерниями» утверждал, что основная проблема организации исполнительной власти заключается в обремененности ее хозяйственными и судебными функциями. Непосредственно это относилось к деятельности полиции, которая являлась исполнительным органом местного управления. М. М. Сперанский предложил изъять хозяйственные и судебные обязанности у исполнительной полиции¹ и в то же время усилить контрольные и надзорные функции.

М. М. Сперанский выделяет шесть основных функций исполнительной полиции: предупреждение и пресечение правонарушений, осуществление надзора, «обличение» нарушений перед законом, исполнение судебных приговоров, а также содействие специальным полициям² (таможенной, лесной и др.).

Столичная полиция имела структуру, определяемую схемой: «отделение-часть-квартал». Санкт-Петербург делился на два отделения, что влекло перегруженность в деятельности этого уровня. Отделение было разделено на административно-полицейские единицы – части, включавшие от 200 до 700 дворов, возглавляемых частными приставами.

М. М. Сперанский в разрабатываемый проект «Учреждения Санкт-Петербургской полиции»³ вместо отделения предложил новую административно-полицейскую единицу — округ. Структура столичной полиции приобрела форму, отражающуюся схемой: «округ-часть-квартал». Полицейская организация в столице имела четыре уровня: управление частей и кварталов, окружные управления, общее

¹ Помигалов А. А. М. М. Сперанский и проблема преобразования Санкт-Петербургской полиции в 1820–1830 гг. // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2009. Сер. 2. Вып. 2. С. 130.

² Введение ко второй редакции Учреждения Санкт-Петербургской полиции. СПб., 1838. С. 24–25.

³ Сперанский М. М. Введение к проекту учреждения Санкт-Петербургской полиции [Дело]: 1837 г. - 1837. 20 л. (Фонд Бумаги М. М. Сперанского. Опись № 1, часть 1. 1. Санкт-Петербургское управление обер-полицмейстера. Документы и материалы. 2. Власть (коллекция). 3. М. М. Сперанский (коллекция). 4. Полиция - История - Санкт-Петербург, город - 19 - 20 вв. - Документы и материалы // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prilib.ru/item/400057>. (дата обращения: 12.05.2022).

и главное управления¹. В трансформированном виде указанное деление столичной полиции легло в основу современной структуры полиции г. Москвы, согласно которой ГУ МВД России по г. Москве делится на окружной уровень (УМВД России по 11 округам г. Москвы), отделы, межмуниципальные управления (районный, межрайонный уровень – ОМВД, МУ МВД России) – отделения.

Уезды делились на станы во главе со станowymi приставами. В городах, подведомственных уездному полицейскому управлению, полицейскую службу несли городские и участковые приставы и полицейские надзиратели. Нижними чинами полиции в уездах по-прежнему оставались сотские и десятские, избиравшиеся из крестьян.

По мнению В. В. Жиликова, структура МВД окончательно сформировалась к середине 20-х гг. XIX в. Дальнейшие преобразования носили частный характер, и были обусловлены возникновением новых общественных отношений, которые требовали совершенствования органов отраслевого управления². Однако с такими выводами можно согласиться лишь отчасти, так как реформа полиции в Российской империи носила перманентный характер.

Наглядным примером структурного построения городской полиции в Российской империи середины XIX в. является структура губернского города Ярославля. Из исторического документа следует, что «В 1847 г. она состояла (помимо управленческого штата) из пожарной (3 унтер-офицера и 75 рядовых) и полицейской (4 унтер-офицера и 54 рядовых) команд, которых было вполне достаточно для поддержания порядка в городе. В 1853 г. для усиления патрульно-постовой полицейской службы в городах были сформированы полицейские команды. Их численность определялась из расчета 5 полицейских на 2 тыс. жителей и 10 полицейских во главе с унтер-офицером на 5 тыс. жителей. Подчинялись эти команды полицмейстеру. Исходя из общего количества жителей Ярославля,

¹ Помигалов А. А. Указ. соч. С. 132–133.

² Жиликов В. В. К вопросу о создании Министерства внутренних дел Российской империи // Академическая мысль. 2018. № 4 (5). С. 48.

составлявшего в 1853 году 26 144 чел., в городе могла быть создана полицейская команда численностью до 55 человек»¹.

Одним из базовых нормативных актов царского периода является Устав о предупреждении и пресечении преступлений, принятый в 1857 году, и действующий вплоть до Февральской революции 1917 года. В нем закреплялись виды преступлений по разделам (о предупреждении и пресечении преступлений: против православной веры, общественного порядка и учреждений правительства, беспорядков при публичных собраниях, увеселениях и забавах, личной безопасности, имущества)².

Данный документ свидетельствует о том, что правоохранительная функция полиции продолжила трансформироваться, все более приобретала свойства, связанные с предупреждением противоправных деяний, реализуемой в ходе исполнительно-распорядительной деятельности, и их пресечением. Значительной частью этой функции было исполнение наказаний и контрольно-надзорных полномочий. Круг хозяйственных и судебных полномочий сужался.

Следует согласиться с мнением, что «становление и развитие законодательства о полиции неразрывно связано с развитием и реформированием общества, в целом, и государства с его институтами, в частности. Полиция, её организация и компетенция в большой степени зависели от обстоятельств, складывающихся в обществе»³.

Новой значительной направленностью деятельности Министерства внутренних дел стал надзор за претворением в жизнь Манифеста от 19 февраля 1861 г. «Об освобождении крестьян от крепостной зависимости» и связанного с ним «Положения об отмене крепостного права».

¹ Ярославль: История города в документах и материалах от первых упоминаний до 1917 года. Ярославль, 1990. С. 245.

² Устав о предупреждении и пресечении преступлений: (Св. зак. т. 14, изд. 1857): доп. и изм. по Продолж. 1863, 1864, 1868, 1869 и 1871 гг. с разъяснениями по Уложению о наказаниях изд. 1866 г. и по Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. - [Москва: Тип. Т. Рис], 1872. - VIII, 159 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prilib.ru/item/459984> (дата обращения: 15.05.2022).

³ Кручинин В. Н. Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII-начале XX вв. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 1998. С. 10.

Указом императора Александра II от 25 декабря 1862 года были утверждены «Временные правила об общем устройстве полиции в городах и уездах, по общему учреждению управляемых»¹, которые регулировали деятельность и определили структуру полиции на местном уровне, т. е. на уровне уезда.

Развитие в Российской империи капиталистических отношений вызвало потребность проведения реформ. Коснулось это и полицейской системы.

Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний 1862 г. стали правовой основой для формирования территориальных органов полиции на местах. В качестве основы для определения видов этих органов была определена численность жителей населенных пунктов. Прежние полицейские органы уездного уровня объединялись в уездное полицейское управление, во главе с уездным исправником, назначавшимся губернатором из местных дворян. В губернских и крупных уездных городах, как и в Москве, и Санкт-Петербурге, сохранялась городская полиция и создавались городские полицейские управления. Таким образом, городские управления функционировали «во всех 44 губернских городах, в 19 уездных городах, в 3 городах, подведомственных градоначальствам и 5 безуездных и посадах»². Процесс расширения полицейских органов на местах приобрел масштабный характер.

В составе городского полицейского управления были полицмейстер, его помощник и общее присутствие городского управления. Полицмейстер – глава полиции в губернском городе (с 1775 г.), с 1862 г. во всех городах. Полицмейстер находился в штаб-офицерских чинах, часто назначался из отставных военных.

Подведомственными управлению исполнительными чиновниками полиции являлись городские приставы, их помощники и полицейские надзиратели. Им

¹ Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). Собрание 2-е. СПб, 1830-1884. Т. 35. № 39087.

² Султанов А. Х., Каримов Р. Р., Хакимов С. Х. Полиция в системе органов губернского управления в дореволюционной России (к 300-летию российской полиции) : учебное пособие. Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2018. С. 33.

подчинялись нижние чины полиции – полицейские служители городских полицейских команд¹.

Политическая ситуация 70-80-х гг. XIX в., нарастающее революционное движение заставили Правительство Российской империи укрепить структуры общей полиции. Указом императора от 9 июня 1878 г. были утверждено «Временное положение о полицейских урядниках», которым были введены пять тысяч конных урядников в 46 губерниях «для усиления средств уездной полиции и в помощь станovým приставам, для исполнения полицейских обязанностей, а также для надзора за действиями сотских и десятских на местах и для их руководства». В уездных полицейских управлениях полицейские урядники занимали положение между станovým приставом и сотскими и десятскими.

Во исполнение этого указа через месяц была принята «Инструкция полицейским урядникам»², в которой частично отражается структура местной полиции. Так, «полицейские урядники, состоя при непосредственном ведении и распоряжении станových приставов, получают от них все поручения и приказания и докладывают им о своих действиях по службе. В сношениях как станové приставы, так и урядники должны, по возможности, избегать письменного производства, отдавая первые приказания, а последние делая свои донесения на словах» (§ 2 Инструкции).

Принятие обозначенного документа показывает, что одно из направлений деятельности полиции – обеспечение общественного порядка и общественной безопасности – стало занимать одну из ведущих основ правоохранительной функции полиции.

На оперативном уровне были предприняты меры по совершенствованию и расширению сети охранных отделений. Так, 14 декабря 1906 г. было принято

¹ Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых. 25 декабря 1862 г. // ПСЗ. Собр. 1. Т. XXVII. № 20406.

² Инструкция полицейским урядникам. На основании ст. 9 Высочайше утвержденного 9 июля 1878 г. Временного Положения о полицейских урядниках и по соглашению с Министром Юстиции и Шефом Жандармов и утверждена Управляющим Министерством внутренних дел 19 июля 1878 г. // [Электронный ресурс]. URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003413447?page=1&rotate=0&theme=white (дата обращения: 03.06.2022).

«Положение о районных охранных отделениях» (далее – Положение)¹, согласно которому «они должны были объединить розыскные органы целых районов, с тем чтобы обрабатывать полученную ими информацию, составлять наиболее объективную картину деятельности противоправительственных организаций, действующих на территории района»².

Еще одним показательным историческим моментом определения сферы деятельности полиции в реализации правоохранительной функции был проект, разработанный в 1907 г. членом Совета министра внутренних дел, действительным статским советником В. Э. Фришем³. По мнению Ю. П. Соловья, «реализация обозначенного проекта должна была способствовать избавлению российской полиции от тех одиозных черт, которые обуславливались полицейским характером самого государства»⁴. В частности, весьма прогрессивной представлялась уже сама постановка вопроса – найти «ту главную цель, ту основную, преследуемую полицией задачу, которая должна служить мерилom при пересмотре полицейских обязанностей, при определении их существа, пределов деятельности и порядка исполнения служебного долга»⁵. Статья 1 проекта указывала, что «полиция наблюдает, в пределах возложенных на нее обязанностей и на основаниях, в сем Уставе указанных, за исполнением законов и обязательных постановлений и принимает меры к предотвращению, обнаружению, устранению и преследованию всякого рода действий, воспрещенных законами уголовными или направленными против государственного или общественного порядка и спокойствия, а равно личной и имущественной безопасности... Борьба с преступностью в обширном значении этого понятия и противодействие всему тому, что нарушает общественный мир

¹ Государственный архив Российской Федерации (далее – ГАРФ). Ф. 102. Оп. 262. Д. 16. Л. 1-5.

² Горожанин А. В. Реформирование полиции в начале XX в. как отражение государственной политики России // Вопросы экономики и права. 2012. № 44. С. 17.

³ Подробнее об этом см.: Нарбуттов Р. В. Проект развития полицейских органов России 1907 года // Советское государство и право. 1990. № 11. С. 125–133.

⁴ Соловей Ю. П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1993. С. 23.

⁵ Краткая объяснительная записка. С.10.

и посягает на личную и имущественную безопасность, – такова главная цель деятельности полиции»¹.

Проведенный анализ документов губернского уровня конца XVIII – начала XXI вв. показывает, что в большинстве случаев полицейские функции носили разносторонний характер:

- 1) по исполнению наказаний:
 - наказание плетью крестьян, совершивших кражу, а затем их передача в Рекрутское присутствие²;
 - содержание на хлебе и воде чиновников на одну неделю в полиции за нерадение по должности и пьянство как дисциплинарное наказание (наказан канцелярист Рыбинского уездного казначейства)³;
- 2) по осуществлению полицейского надзора и розыску лиц, скрывшихся от надзора (розыск коллежского регистратора Алексея Сатина, коллежского регистратора Кузьмина)⁴;
- 3) по хранению потерянных (найденных) вещей;
- 4) по регистрации и учету преступлений (рапорт в Ярославскую городскую полицию третьей полицейской части о краже пряжи с Ярославской Большой мануфактуры)⁵;
- 5) по учету числа жителей, годных к воинской службе;
- 6) по осуществлении описи и оценки оружия, пожертвованного земскому войску (милиции) (Ведомость Ярославской городской полиции со сведениями из полицейских частей города о числе жителей, годных к воинской службе; Указание

¹ Законопроект о преобразовании полиции в Империи. Проект Устава полицейского с постатейными объяснениями. Приложение 4. СПб., 1913. С. 1, 2.

² Губернский исполнительный орган, ведавший рекрутским набором (прим. автора). Из журнала заседаний Ярославской городской полиции за июль-декабрь 1800 года // ГАЯО. Ф. 288. Оп. 1. Д. 32. Л. 283 об. Рукописный подлинник.

³ Служить Отечеству честь имею : сборник документов по истории органов внутренних дел Ярославского края в конце XVIII – начале XXI вв. / сост.: А. М. Селиванов, Н. П. Рязанцев, Ю. Г. Салова и др.; под ред. д-ра ист. наук А. М. Селиванова. Ярославль, 2002. С. 83.

⁴ Там же. С. 84, 94.

⁵ Там же. С. 89.

Ярославского губернского правления городской полиции о подготовке описи и оценки оружия, пожертвованного земскому войску (милиции)¹;

7) по пресечению преступлений по родам (случаев святотатства, убийств (случайных, неумышленных в драке или запальчивости), конокрадства, воровства, мошенничества, разбоев и грабежей, убийств) и иных правонарушений, происшествий, осуществление задержания;

8) по приему и рассмотрению жалоб, в том числе на неправомерные действия служащих полиции (Выписка из жалобы рыбинского мещанина Михайла Селецкого на притеснения его полицией)²;

9) по ведению учетов:

– состояния различных городских объектов исполнения наказаний содержащихся в них арестантов (тюрем, этапов, острогов), количества казенных зданий, дорог, мостов, ярмарок и базаров, фабрик и заводов³;

– беглых, поднадзорных, отставных лиц (военных чинов), иностранцев, случаев падежа скота,

– различных категорий подданных (народонаселения, дворян потомственных и личных, священноцерковнослужителей, раскольников, иноверцев, разночинцев, монастырских служителей и певчих, отставных солдатских жен и детей, купцов местных, иногородних, иностранцев, ямщиков, учащихся, и др.).

10) по борьбе со слухами и толками (неправильно толковать и свои толки передавать другим о Высочайше утвержденным 19 минувшего Февраля Положениях о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости);

11) по осуществлению негласного наблюдения;

12) по согласованию городского строительства.

Реализация правоохранительной функции системой полиции Российской империи закреплялось множеством нормативных правовых актов, регулирующих различные направления государственного управления, которые осуществлялись полицейской службой, уголовным сыском, охранными отделениями, адресными

¹ Там же. С. 92, 98.

² Там же. С. 100.

³ ГАЯО. Ф. 288. Оп. 1. Д. 895. Л. 1-4, 37, 45, 46, 48, 49, 50, 52-53, 55, 56-57. Подлинник.

столами и пожарными командами, специализированными подразделениями полиции (речная, ярмарочная, портовая, железнодорожная полиция), полицейская стража и заграничная службу.

Следующий крупный этап структурного строительства полиции в России начался в 1917 году. 3 марта 1917 года Декларацией Временного Правительства полиция заменялась народной милицией¹, а затем в апреле 1917 года было опубликовано постановление Правительства о расформировании Отдельного корпуса жандармов и жандармских полицейских управлений железных дорог². После Октябрьской революции 28 октября (10 ноября) 1917 г. было принято Постановление НКВД РСФСР о рабочей милиции³.

10 июня 1920 г. Декретом ВЦИК и СНК РСФСР утверждается первое Положение о рабоче-крестьянской милиции⁴. В нем милиция рассматривается в качестве вооруженного исполнительного органа советского государства, в зоне боевых действий милиция привлекается в действующую Красную армию. В § 2 рассматриваемого Положения определяется структура Рабоче-Крестьянской Милиции, в которую входили:

- а) городская и уездная милиция;
- б) промышленная (фабрично-заводская, лесная, горнопромышленная и т. п.);
- в) железнодорожная;
- г) водная (речная, морская);
- д) розыскная милиция.

Районные управления милиции Петрограда образованы в мае 1919 г. по приказу отдела управления Петросовета от 5 мая 1919 г. на базе районных комендатур революционной охраны Петрограда. В июле 1921 г. созданы районные

¹ Декларация Временного правительства о его составе и задачах. Текст от Временного правительства. 1917 г., Марта 3. [Электронный ресурс]. URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201/> (дата обращения: 11.07.2022).

² Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате [Издание официальное]. СПб., 1863–1917.

³ О рабочей милиции : Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. //Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 1. Ст. 15, 2-е издание.

⁴ О Рабоче-Крестьянской Милиции (Положение) : Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. //Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 79. Ст. 371.

управления милиции, территория которых была разбита на участки. Они просуществовали до ноября–декабря 1922 г., когда были образованы районные отделения милиции Петрограда.

В середине 30-х годов XX в. произошел переход от царского наименования территориальных единиц органов управления к советскому (вместо губернских и уездных возникли республиканские, областные и районные структуры). Вопрос о структуре НКВД СССР и союзных республик приобрел статус секретного. Определенный интерес вызывает приказ НКВД СССР 21 августа 1934 года «О структурном построении и подчинении органов НКВД»¹.

Во второй половине 30-х годов были образовано ГАИ и ОБХСС. Госавтоинспекция НКВД создана в 1936 году²». К числу основных задач ГАИ входила борьба с аварийностью, разработка технических норм эксплуатации транспорта и его учёт, контроль подготовки и воспитания шофёров. 16 марта 1937 года приказом НКВД был образован Отдел по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляциями (ОБХСС ГУМ НКВД СССР), который в период до 1946 г. функционировал в составе НКВД СССР.

Находившиеся ранее в ведении Наркомата здравоохранения медицинские вытрезвители были в 1939 г. переданы органам милиции.

Рассмотрим структуру районной милиции Ленинграда на примере Красносельского района. В соответствии с приказом НКВД СССР от 31 августа 1938 года с 1-го сентября 1938 года введены в действие новая структура и штаты органов и частей милиции г. Ленинграда и области. Структура Красносельского районного отдела милиции (РОМ) была простой: начальник, 2 помощника начальника (по оперативной части, по политической части), оперуполномоченный, уполномоченный, 3 помощника уполномоченного, проводник собаки,

¹ Приказ НКВД СССР 21 августа 1934 года № 0044 «О структурном построении и подчинении органов НКВД» [Электронный ресурс] URL: <https://alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009186> (дата обращения: 01.07.2022). ГАРФ. Ф. 9401 Оп. 1. Д. 463. Л. 123–141.

² См. постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР за 1936 г. № 32-65. Отдел первый. Москва : «Сов. законодательство», [1936].

оперуполномоченный БХС, 3 участковых инспектора города, 13 участковых сельской местности, 14 милиционеров города, отделение по конвоированию (командир и 2 конвоира), паспортный отдел (начальник, паспортист, регистратор), шофер, секретарь и другие работники милиции, всего по штату 51 человек.

В годы Великой Отечественной войны (далее – ВОВ) состоялось объединение НКГБ и НКВД в единый народный комиссариат внутренних дел СССР (20.07.1941). В годы ВОВ милиция как структурное подразделение НКВД СССР выполняла новые стратегические задачи: борьба с паникерством и мародерством, с хищениями на транспорте военных и эвакуируемых грузов, нарушениями светомаскировки, оперативная работа по обнаружению и задержанию вражеских шпионов, провокаторов и паникеров, участие в обеспечении эвакуации населения, предприятий и учреждений, различного имущества. Были восстановлены отделы по борьбе с бандитизмом (ОББ). Свои функции милиция выполняла совместно с бригадами содействия милиции, истребительными батальонами¹.

В связи с резким ростом детей, оставшихся без попечения родителей в годы войны, 21 июня 1943 года в НКВД СССР был образован Отдел по борьбе с детской беспризорностью и безнадзорностью.

На стратегическом уровне изменения в структуре и функциях милиции и в целом в органах внутренних дел продолжилось и в другие периоды развития советского государства.

В соответствии с приказом Управления милиции УМВД Ленинградской области от 11 мая 1954 года определена штатная численность личного состава Красносельского районного отдела милиции УМВД Ленинградской области: появились отделы и группы: дежурная часть (3 человека), отделение уголовного розыска (4 человека), группа ОБХСС – 2 человека, следственная группа – 2 человека, участковые уполномоченные – 7 человек, строевое отделение – 15 человек, паспортный стол – 4 человека, группа ГАИ – 4 человека, секретариат – 4 человека, детская комната – 1 человек (всего 48 человек).

¹ Гусак В. А. Деятельность советской милиции по обеспечению функционирования тыла в годы Великой Отечественной войны (июнь 1941-1945 гг.): историко-правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2010. 47 с.

Широким структурным изменениям органы советского правопорядка подверглись в 50-60-е годы XX века. РСФСР была единственной союзной республикой, не имеющей собственного МВД. Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 22 февраля 1955 г. было образовано Министерство внутренних дел РСФСР.

Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 25 октября 1956 г. «О мерах по улучшению работы МВД СССР», управления органов внутренних дел в регионах были реорганизованы в управления внутренних дел исполнительных комитетов областных (краевых) Советов депутатов трудящихся, тем самым была сформирована система двойного подчинения (исполнительным комитетам местных Советов трудящихся и вышестоящим ОВД). Этим шагом деятельность ОВД стала более подконтрольной и гласной.

Следующим этапом в развитии правоохранительной системы явился период реализации решения о ликвидации МВД СССР (1960–1962 гг.), который официально обосновывался достижениями определенных успехов в различных сферах государственного строительства: в экономической, социально-культурной, воспитательной, военно-политической и других сферах развития, и, прежде всего, правоохранительной, позволили руководству СССР произвести реформу в системе МВД СССР. Прежде всего, такое решение связывали с поэтапным стабильным снижением уровня совершения преступлений различного характера. Однако период с 1958 г. по первую половину 1962 г. рассматривается учёными как период ликвидации общесоюзной системы ОВД, который оказал негативное влияние на всю правоохранительную деятельность СССР¹.

Председатель Совета Министров СССР Н. С. Хрущев подписал постановление Совета Министров СССР от 13 января 1960 года № 48, в котором было записано следующее: «Упразднить Министерство внутренних дел СССР и передать его

¹ *Грошев С. Н.* Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956–1968 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Москва, 2008. 24 с.

функции министерствам внутренних дел союзных республик¹. Данное решение было реализовано в рамках положений приказа министра внутренних дел Союза ССР от 25 января 1960 г. «О мероприятиях, связанных с упразднением Министерства внутренних дел СССР».

В протоколе Президиума Совета Министров СССР от 19 апреля 1960 г. № 14 была сделана запись: «Считать деятельность МВД СССР с 1 мая 1960 г. прекращенной».

В результате проведенных мероприятий произошло перераспределение государственных функций, что допустимо считать первым широкомасштабным снятием функций, менее относящихся к правоохранным, с МВД СССР и его территориальных органов. Вследствие ликвидации МВД СССР, сокращения количества функций территориальных органов внутренних дел республик СССР была упрощена и их структура.

На официальном уровне такое решение объяснялось победой социалистического строя и КПСС над преступностью, в том числе организованной. Однако на деле обозначенное решение о ликвидации МВД СССР и преобразовании министерств внутренних дел союзных республик в министерства охраны общественного порядка допустимо объяснить желанием ликвидировать ведомство и влияние его руководителя на внутривластную жизнь в стране, оказывающим до того времени огромным влиянием на политические процессы. В итоге предпринятые меры привели к таким негативным последствиям, как нарушение координации республиканских органов управления милицией, разнонаправленности в нормативном правовом регулировании деятельности милиции в республиках. В республиках СССР и на местах шел процесс, направленный на усиление профилактических функций: совершенствование организации по охране общественного порядка и создание подразделений милиции по профилактике правонарушений.

¹ Об упразднении Министерства внутренних дел СССР : Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1960 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. 1960. № 3 (ГАРФ. Ф. 7523. Оп. 77. Д. 88. Лл. 25-27. Подлинник).

После проведенного в октябре 1964 года Пленума ЦК КПСС и смещения Н. С. Хрущева с поста фактического руководителя советского государства наступает период восстановления общесоюзной системы управления ОВД.

В июле 1966 года создается общесоюзный орган – Министерство охраны общественного порядка СССР, которое указом Президиума Верховного Совета СССР от 25 ноября 1968 года было преобразовано в МВД СССР, а затем одобрено Верховным Советом СССР¹.

В период с 1964 по 1968 годы были осуществлены радикальные меры, направленные на нормативное правовое регулирование деятельности подразделений милиции, их дифференциацию, разделение их круга полномочий и функций, создание подразделения милиции по профилактике преступлений, развитие системы ведомственного образования. Кроме того, были созданы новые формы взаимодействия органов милиции с населением: на местах – добровольные народные дружины, стали привлекаться к деятельности милиции внештатные сотрудники милиции, а в школах организованы отряды юных друзей милиции.

В пункте 1 Положения о советской милиции, утвержденной постановлением Совета министров СССР от 17 августа 1962 года № 901 (далее – Положение), было определено, что милиция является административно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок в городах, населенных пунктах и на транспортных магистралях, обеспечивать охрану социалистической собственности, личности и прав граждан от преступных посягательств, своевременно предупреждать, пресекать и раскрывать уголовные преступления.

Дальнейшее развитие милиции было связано с принятием 7 февраля 1969 года постановления Совета министров СССР, которым была утверждена новая структура МВД СССР, во многом определившая организационное построение на многие годы и во многом определившая черты структуры и системы МВД России на

¹ Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР» и о внесении соответствующих изменений в статью 78 Конституции (Основного Закона) СССР : Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3402-VII (прекратил действие) // Ведомости Верховного Совета СССР. 1968. № 51. Ст. 486.

современном этапе. Главное управление милиции было упразднено, и вместо него образуются несколько самостоятельных главных управлений и управлений, устроенных по «отраслевому» принципу.

В соответствии с приказом УВД Леноблгорисполкомов от 30 июня 1969 года была определена новая штатная численность и структура Управления внутренних дел Леноблгорисполкомов.

Рассмотрим результаты преобразований территориальных органов милиции на районном уровне на примере одного из ОВД горисполкома Ленинградской области, т. к. они носили однообразный характер у всех подобного рода ОВД.

В штат ОВД Красносельского горисполкома Ленинградской области вошли 63 работника милиции: руководство – 3 (начальник отдела – 1, заместитель начальника отдела – 2), дежурная часть – 3, отделения уголовного розыска – 7, группа БХСС – 2, отделение службы – 10, паспортный стол – 4, отделение ГАИ – 11, следственная группа – 3, канцелярия – 3, строевые подразделения – 16, обслуживающая – 1.

В начале 1970-х гг. была значительно обновлена нормативная база. 16 июня 1972 г. утверждено новое положение о Министерстве внутренних дел СССР¹, а постановлением № 385 – Положение о советской милиции, действовавшие до 1991 г.², в котором закреплялись обязанности и права милиции.

8 июня 1973 г. также был принят ряд нормативных правовых актов, регламентирующих функции милиции.

В 1974 году был повышен административно-правовой статус территориальных органов МВД РСФСР. Приказом МВД СССР от 5 августа 1974 года управления органов внутренних дел облгорисполкомов были преобразованы в главные управления облгорисполкомов, а районные отделы внутренних дел

¹ Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел СССР : Постановление Совета Министров СССР от 16 июня 1972 г. № 452 [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/765708931> (дата обращения: 24.12.2023).

² О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции : Положение о советской милиции: утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 года № 385 [Электронный ресурс] URL: <https://docs.cntd.ru/document/9044424> (дата обращения: 24.12.2024).

переименованы в районные управления внутренних дел, которые просуществовали до января 1992 года.

Решение стратегических задач решалось на оперативно-тактическом уровне управления органов внутренних дел. Так, в 1974 году в аппаратах уголовного розыска была создана служба профилактики, в состав которой входили участковые инспекторы милиции, инспекции по делам несовершеннолетних (с 1977 года вместо упраздненных детских комнат милиции), опорные пункты милиции (созданы в 1973 г.), и другие элементы системы профилактики (штабы добровольных народных дружин, товарищеские суды, домовые комитеты и т. п.).

Приказом МВД СССР от 21 февраля 1978 г. была утверждена «Инструкция об организации работы инспекций по делам несовершеннолетних и отчета о результатах работы органа внутренних дел по предупреждению правонарушений несовершеннолетних», определившая формы учёта несовершеннолетних в виде учетно-профилактических дел и учетно-профилактических карточек.

Приказом МВД СССР от 2 сентября 1977 г. была утверждена Инструкция об оказании содействия в трудовом и бытовом устройстве лицам, отбывшим наказание, и порядке сообщения о них органам внутренних дел», в соответствии с которой осуществлялась подготовка осужденных к освобождению, социализации и адаптации к жизни в советском обществе. На районном уровне были созданы подразделения, которые занимались адаптацией, контролем за поднадзорными, трудоустройством ранее судимых.

Принятый в 1984 г. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях значительно расширил перечень административных мер в деятельности советской милиции¹. Данный закон стал первым кодифицированным актом, который объединил в единое целое разрозненные акты, устанавливающие административную ответственность по конкретным административным правонарушениям, а также включил новые статьи – новые виды административных правонарушений. Этот акт расширил сферу деятельности территориальных органов внутренних дел.

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1984. № 27. Ст. 909.

Новые реалии, связанные с распадом СССР в 1991 году, вызвавшие рост совершенных преступлений и административных правонарушений, актуализировали на различных уровнях (общественных, научных, управленческих) вопрос проработки и утверждения новых документов, определяющих теоретико-правовые и организационные основы деятельности милиции.

Среди важнейших нормативных правовых актов, повлиявших на организацию деятельности милиции и ее структуру, был принятый в апреле 1991 года Закон Российской Федерации «О милиции»¹, который стал новым социально обусловленным нормотворческим решением, «перераспределением центра тяжести частных, общественных и государственных интересов»².

В статье 7 указанного закона милиция разделена на криминальную милицию и милицию общественной безопасности, которая получила двойное подчинение – МВД России и соответствующим органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также в этой статье была определена система руководства милицией.

Принятие этого закона продемонстрировало, что в связи с резким ростом преступности в данном периоде возникла стратегическая задача усиления централизованных начал в управлении милицией подразделениями, занимающихся оперативно-розыскной и профилактической работой.

Одним из первых нормативных правовых актов МВД России, принятых вслед за новым законом о российской милиции, стал приказ, утвердивший Устав патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации³, пришедший на смену уставу, утвержденному приказом МВД СССР от 20 июля 1974 г. № 200. В нем было определено, что патрульно-постовая служба милиции входит в состав милиции общественной безопасности (местной милиции)

¹ Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. № 16. Ст. 503.

² Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»: постатейный. Москва : «Ось-89», 2007. С. 7.

³ О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 января 1993 г. № 17 // Текст приказа официально опубликован не был // URL: https://hand-help.ru/media/documents/mvd_prikaz_17pps.doc (дата обращения: 11.07.2022).

и выполняет функции охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на улицах, объектах транспорта и иных общественных местах, которая организуется в городах и других населенных пунктах и осуществляется специально назначаемыми нарядами милиции.

Главными задачами патрульно-постовой службы являются: обеспечение личной безопасности граждан; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; участие в раскрытии преступлений и задержании преступников.

Позже были приняты и сами акты Президента Российской Федерации о двух видах милиции: милиции общественной безопасности и криминальной милиции.

Милиция общественной безопасности создается и функционирует в районах, городах, районах городов в качестве самостоятельного структурного звена в составе соответствующих отделов (управлений) внутренних дел.

В состав милиции общественной безопасности входят:

дежурные части, которые одновременно являются дежурной частью соответствующего городского, районного отдела (управления) внутренних дел, отдела (управления) внутренних дел на транспорте;

участковые инспектора милиции;

изоляторы для временного содержания задержанных и заключенных под стражу лиц;

специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке;

подразделения:

патрульно-постовой службы милиции, в том числе отряды милиции особого назначения (ОМОН);

Государственной инспекции безопасности дорожного движения;

охраны объектов по договорам;

охраны и конвоирования задержанных и арестованных;

лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью;

по исполнению административного законодательства;

по предупреждению правонарушений несовершеннолетних;

по раскрытию преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно;

специализированные подразделения дознания;

иные подразделения, необходимые для решения задач, возлагаемых на милицию общественной безопасности действующим законодательством Российской Федерации¹.

В основу милиции общественной безопасности были положены такие критерии, как:

- 1) сфера решаемых задач;
- 2) объем реализуемых полномочий;
- 3) подчиненность и подконтрольность;
- 4) порядок назначения на должность и освобождения от нее руководителей;
- 5) источники финансирования и содержания.

На заседании коллегии МВД Российской Федерации 1 сентября 1993 г. было определено, что горрайлиноорганы признаны основным опорным и решающим звеном системы МВД России. Установлено, что все вышестоящие структуры органов внутренних дел обязаны функционировать в интересах совершенствования организации деятельности горрайлиноорганов².

В пункте 1.2 обозначенного приказа устанавливалось, что начальники горрайлиноорганов должны сосредотачивать силы и средства на охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности, предупреждении и пресечении преступлений и административных правонарушений,

¹ О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации : Указ Президента РФ от 12 февраля 1993 г. № 209 (ред. от 02.12.1998) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 5623.

² Там же.

выявлении, раскрытии и расследовании преступлений, исполнении наказаний, отнесенных к компетенции органов внутренних дел. Перечисленные задачи в совокупности были определены в единую как обеспечение личной безопасности (пункт 2).

Начальники горрайлинорганов были определены в качестве старших оперативных начальников для всех дислоцированных на обслуживаемой территории подразделений, учреждений и организаций органов внутренних дел Российской Федерации, укрепляющих связи между ними. В компетенцию руководителя горрайлиноргана как оперативного начальника входило привлечение в установленном порядке для охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности личный состав дислоцированных на обслуживаемой территории подразделений, учреждений и организаций органов внутренних дел при проведении массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий и иных чрезвычайных событий и обстоятельств.

В пункте 7 приказа утверждалось, что Главным управлениям (управлениям) МВД России необходимо сосредоточить усилия на реализации основных стратегических направлений по усилению борьбы с преступностью, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности на общегосударственном, межрегиональном, региональном уровнях, дальнейшему материально-техническому укреплению органов внутренних дел, подготовке комплексных нормативных актов, методических материалов, координации работы МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, ОВДТ в целях совершенствования деятельности горрайлинорганов внутренних дел, решающих оперативно-тактические задачи.

В пункте 1.1 Типового положения об управлении (отдела) внутренних дел города (района, района в городе)¹ был определен административно-правовой статус этого органа: управление (отдел) внутренних дел города района, района в городе входит в систему органов внутренних дел Российской Федерации, является структурой местной администрации и образуется в установленном порядке на основании решения местного Совета народных депутатов.

¹ Приложение № 10 к приказу МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420.

В пункте 3 этого положения были закреплены 28 функций горрайлинорганов, большинство из которых образуют правоохранительную функцию. Кроме того, определены функциональные обязанности начальника горрайлиноргана.

Следует отметить, что впервые этим начальникам ОВД было дано право самим определять структуру своих органов в части создания некоторых подразделений криминальной милиции и милиции общественной безопасности в зависимости от условий оперативной обстановки и объема выполняемой работы, а значит, и функций. Так, начальник управления получил право создать в составе милиции общественной безопасности – батальон (роту) ППС милиции в составе отдела (отделения) обеспечения общественного порядка; регистрационно-экзаменационное подразделение ГАИ и батальон (роту) ДПС ГАИ; отдел (отделение) ГАИ в составе отдела (отделения) ГАИ; ИВС подозреваемых и заключенных под стражу, подразделение конвоирования, спецприемник для содержания лиц, арестованных в административном порядке, медицинский вытрезвитель и приемник-распределитель для лиц, задержанных за бродяжничество и попрошайничество¹.

В 2010–2012 годах под влиянием новых социально-экономических процессов были предприняты меры, направленные на реформирование органов внутренних дел², преобразования милиции в полицию³. С этого момента начинается современный этап административного правового регулирования деятельности территориальных органов полиции как субъектов механизма реализации правоохранительной функции.

¹ См. Приложение № 3 «Примерная модель управления внутренних дел города при численности рядового и начальствующего состава свыше 600 человек (приложение 1 к приказу МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420)».

² О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52 (часть I). Ст. 6536.

³ 7 августа 2010 года на сайте «zakonoproekt2010.ru», созданном Администрацией Президента Российской Федерации, появился законопроект «О полиции», и всем предложили с ним ознакомиться и высказать замечания. Проект Федерального закона «О полиции» подготовлен в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

Следует согласиться с мнением, что «весьма актуальной с научно-практической точки зрения является деятельность низового и основного субъекта, организующего и обеспечивающего охрану общественного порядка и общественную безопасность, – это территориальные органы МВД России на районном уровне. Сегодня именно за ними закреплены территории различных населенных пунктов, зоны, участки, линии, на которых они должны обеспечивать безопасность. В последние годы (2009–2012 гг.) совершенствование работы ТОВД России является одним из приоритетных направлений деятельности МВД России»¹.

Действительно, следует рассмотреть причины реформы, цели проведения этих реформ и некоторые их результаты.

В справочно-аналитических документах было отмечено, что «правоохранительные органы не способны найти и реализовать новую социальную модель, при которой милиция как составляющая государственной власти, находящаяся на службе у гражданского общества, ответственно и компетентно предоставляет своим гражданам услуги по обеспечению конституционных прав и свобод граждан, законности и правопорядка, безопасности как самого государства, так и общества в целом, его граждан, экономики и бизнеса»².

Реформирование и модернизация системы МВД России и территориальных органов внутренних дел начались с обновления нормативно-правовых основ, регламентирующих деятельность органов внутренних дел, изменения структурного построения и кадровой политики системы, других базовых положений органов внутренних дел³.

¹ Мельников А. В. Научно-теоретический взгляд на деятельность территориальных органов внутренних дел районных уровней в области организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в современных условиях // Вестник Владимирского юридического института. 2012. № 4(25). С. 96.

² Информационно-аналитический обзор «Справочно-аналитические материалы к проведению круглого стола по проекту федерального закона «О полиции» (6 сентября 2010 года). Серия: Оборона и безопасность. 5.1. Причины реформы российской милиции. Москва, 2010. [Электронный ресурс] URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4729/16983> (дата обращения: 12.08.2022).

³ См.: О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 24 декабря 2009 г. № 1468 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 52 (часть 1). Ст. 6536; О некоторых вопросах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ

Начался процесс нового административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел в целом, и по реализации правоохранительной функции, в частности.

Насколько успешно были воплощены в реальность первоначальные установки реформы и их последовательность и устойчивость в реализации показывает современное состояние органов внутренних дел.

Первые итоги стали подводить уже в 2013 году. Так, Р. Б. Герман и Р. С. Герман в качестве положительных сторон реформы 2010–2012 годов отмечали, что «прекратилось дублирование территориальными органами функций и принципов построения центрального аппарата, устранено чрезмерное деление на обособленные службы по направлениям деятельности. В настоящее время систему управления органами внутренних дел удалось привести в соответствие с общими принципами организации федеральных органов исполнительной власти. Подверглось ликвидации характерное для милиции деление на криминальный блок и блок общественной безопасности»¹.

Однако спустя более 10 лет успехи проведенной реформы, а значит, и административно-правового регулирования органов внутренних дел, стали выглядеть более скромными. Как справедливо замечает А. Н. Грищенко, «...чем глубже какая-либо реформа (а тем более масштабная, радикальная), тем более отдаленными по времени являются ее результаты...»².

Авторами проанализированы результаты этой реформы. Так, следует согласиться с С. А. Тимко, которая считает, что к числу наиболее важных изменений, произошедших в деятельности ОВД (полиции) после 2011 г., относятся:

– новая модель взаимоотношений полиции и общества;

от 18 февраля 2010 г. № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 8. Ст. 839; О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7 Ст. 900; Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 10. Ст. 1334.

¹ Герман Р. Б., Герман Р. С. Современная реформа МВД России: исторический и политико-правовой анализ // Юрист-правовед. 2013. № 1. С. 81–85.

² Грищенко А. Н. Правовая политика в области правоохранительной деятельности и функции полиции // Российская юстиция. 2018. № 5. С. 9.

– возможность обратиться в ОВД посредством информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»: для получения государственной услуги, подачи обращения, заявления¹.

С этим согласны и иные авторы. Например, отмечая необходимость развития в России «социально ориентированной модели» (профилактика и предупреждение преступности в рамках осуществления социального партнерства полиции и граждан), В. И. Майоров и В. Е. Севрюгин пояснили, что «полиция (милиция) на местном уровне была максимально вовлечена в дела населения, что способствовало развитию доверительных отношений»².

Далее С. А. Тимко выделяет негативные последствия проведенных преобразований, к которым относятся:

- проблема служебного времени и нагрузки. Она является одной из злободневных для подавляющего большинства сотрудников ОВД³;
- необоснованное распределение служебных обязанностей, когда на сотрудника неофициально возлагаются дополнительные поручения, не соответствующие требованиям его должностных инструкций;
- постоянно растущий документооборот. Количество материалов, отчетов, которые приходится заполнять сотрудникам всех уровней и подразделений, неуклонно увеличивается;
- дальнейшее использование руководством «палочной» системы⁴, которую отмечают и другие авторы⁵.

¹ Тимко С. А. Результаты реформы полиции: взгляд «изнутри» // Lex Russica. 2023. №2 (195). С. 147–151.

² Майоров В. И., Севрюгин В. Е. Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2017. Вып. 35. С. 103.

³ Результаты анкетирования, проведенные С. А. Тимко показали, что 86 % опрошенных уверены, что их служебная нагрузка не соответствует нормам. 96 % опрошенных из числа сотрудников, профессиональная деятельность которых не носит суточный характер, указали, что рабочий день длится более 8 часов: у 22 % обычно до 10 часов включительно, у 36 % – до 12 часов включительно, у 38 % – более 12 часов.

⁴ Тимко С. А. Указ. соч. С. 149–150.

⁵ Веденеева Я. В. Профессиональные трансформации сотрудников полиции в контексте модернизации правоохранительной системы // Приоритетные направления развития науки и образования. 2015. № 1. С. 160.

Как справедливо отметил И. А. Шильников, «заложенное в системе оценки деятельности полиции стремление к “положительным” показателям приводит к тому, что все дополнительные усилия сотрудников ОВД направлены на достижение “хорошей” статистики в ущерб другим, не менее важным направлениям деятельности ОВД»¹.

Среди других негативных обстоятельств, сложившихся в послереформенное время, С. А. Тимко отмечает факт, «что чаще всего полицейским в силу загруженности не удастся в должном объеме осуществить профилактику преступлений. 3/4 респондентов свидетельствуют, что некоторая работа по профилактике, конечно, ведется, но ее явно недостаточно»².

Данные обстоятельства относятся ко многим направлениям профилактики.

Так, во многих территориальных органах МВД России на районном уровне не осуществляется либо осуществляется на низком уровне профилактическая деятельность в сфере противодействия пропаганде деструктивных контентов. В ходе проверки деятельности ОМВД России по Кизильскому району в указанном направлении установлено, что за период 2018–2020 годы сотрудниками и ОМВД России по Кизильскому району сайты, страницы в сети «Интернет», содержащие запрещенную информацию: о порнографии, об экстремистских проявлениях, об употреблении наркотиков, курительных смесей и психоактивных веществ, о возможности заработка путем распространения наркотиков, о деструктивных движениях, криминальной идеологии и пр. – мониторинг сети «Интернет» не проводился, указанная информация не выявлялась»³.

В результате проведенных реформ ОВД были подвержены критике и со стороны отдельных должностных лиц.

¹ Шильников И. А. Актуальные проблемы системы оценки деятельности органов МВД России // Российский следователь. 2017. № 19. С. 53–56.

² Тимко С. А. Указ. соч. С. 154.

³ Официальный сайт Кизильского муниципального района Челябинской области. Недостатки в работе ОМВД России по профилактике правонарушений несовершеннолетних // [Электронный ресурс] URL: <https://kizil74.ru/pravovaya-politika/prokuratura/prokuror-informiruet/nedostatki-v-rabote-omvd-rossii-po-profilaktike-pravonarushenii-nesovershennoletnih> (дата обращения: ...).

Так, в мае 2012 г. заместитель председателя Комитета по безопасности и противодействию коррупции Госдумы РФ А. Е. Хинштейн заявил, что реформа из-за отсутствия четкой концепции не повысила качества работы правоохранительных органов и ухудшила ситуацию в них: «Несмотря на идею реформы, которая предполагала сокращение избыточного руководящего состава и центрального аппарата, увольнения коснулись, в основном, "полевых" сотрудников». По данным А. Е. Хинштейна, подразделения по делам несовершеннолетних были сокращены в целом по МВД на 28,9 %, строевые подразделения патрульно-постовой службы на 24,6 %, вневедомственная охрана – на 22,3 %, ГИБДД – на 20,7 %, уголовный розыск – на 19,3 %. При этом кадровые подразделения сократились на 17,5 %, правовые – на 9,8 %, штабные – на 21,6 %, а штатные оркестры, студии, ансамбли танца решено было оставить. Также А. Е. Хинштейном и другими критиками отмечалось, что в ходе реформы были ликвидированы 6 из 23 вузов МВД, все средние специальные школы милиции, разорвалась существующая система вертикальной подчиненности полицейского управления. Отмечались негативные последствия принятого еще в 2008 г. решения об упразднении подразделений по борьбе с организованной преступностью»¹.

В созданную в 2016 году Росгвардию из ОВД были переведены подразделения лицензионно-разрешительной системы и вневедомственной охраны².

В результате реформы почти две тысячи самостоятельных отделений и отделов внутренних дел, расположенных в малых городах и сельской местности, были упразднены. То есть каждое третье отделение было либо закрыто, либо преобразовано в другое подразделение, где отсутствует целый ряд служб³.

Данные сокращения коснулись и ОВД Северо-Западного федерального округа. Так, в рамках реформирования органов внутренних дел в ГУ МВД России по Санкт-

¹ Реформа МВД. Критика реформы. 6 февраля 2016 // [Электронный ресурс] URL: <http://tass.ru/info/2644901> (дата обращения: 16.08.2022).

² В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года №157 подразделения лицензионно-разрешительной работы из МВД России были переданы в состав Федеральной службы войск национальной гвардии (Росгвардии).

³ Полиция – три года ты нам снилась. «КП» подвела итоги трехлетию реформы МВД вместе с экспертом [обсудим?]. 1 марта 2014 // [Электронный ресурс] URL: <https://www.kp.ru/daily/26201.7/3087464> (дата обращения: 17.08.2022).

Петербургу и Ленинградской области в мае 2011 года было принято решение по реорганизации территориальных подразделений города и области. Такие изменения затронули отделы полиции Центрального и Кировского районов Санкт-Петербурга. С 1 июля 2011 года в Центральном районе упразднены 27-й, 5-й и 79-й отделы полиции. Территория их ответственности распределена между оставшимися 28-м, 76-м и 78-м отделами полиции. В Кировском районе упразднены 7-й, 14-й и 65-й отделы полиции. Зона ответственности распределена между оставшимися 8-м, 64-м и 31-м отделами полиции¹.

Характерной чертой современного этапа административного правового регулирования деятельности МВД России и его территориальных органов полиции как субъектов механизма реализации правоохранительной функции стало окончательно сложившееся понимание полиции как органа государства, деятельность которого непосредственно направлена на реализацию правоохранительной функции в узком смысле как противодействие преступности и иным противоправным деяниям, или социальный контроль над преступностью и иным правонарушениям².

В Законе «О полиции» был реализован эволюционный подход и сохранен накопленный за практически два десятка лет положительный опыт применения Закона «О милиции», что позволило обеспечить преемственность полицейского законодательства разных периодов развития нашего государства³.

Основными целями законопроекта «О полиции» являлись: закрепление партнёрской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества; чёткое определение обязанностей и прав полиции и правового статуса сотрудника полиции; обеспечение правовых гарантий укрепления законности в деятельности

¹ В Петербурге и Ленобласти сократили 7 отделов полиции. В рамках реформы МВД реорганизованы отделы полиции в Центральном и Кировском районах Санкт-Петербурга и в Ивангороде (Ленинградская область) // [Электронный ресурс] URL: https://konkretno.ru/armi_siloviki/36707-v-peterburge-i-lenoblasti-sokratili-7-otdelov-policii.html (дата обращения: 19.01.2025).

² Честнов И. Л. Правоохранительная функция современного государства// Криминалист. 2011. № 1(8). С. 109.

³ Футо С. Р. Федеральному закону «О полиции» 10 лет: история разработки и принятия // Труды Института государства и права РАН. 2021. Том 16. № 2. С. 174.

полиции и повышение результативности её работы; усиление антикоррупционной составляющей в деятельности полиции; освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов. В Указе Президента Российской Федерации «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. № 248 была определена структура центрального аппарата МВД России и перечислены 15 подразделений, относящихся к полиции¹.

По-прежнему важнейшее место среди правоохранительных органов, реализующих правоохранительную функцию, по-прежнему занимает система органов внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД), руководство которыми осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации (МВД России). Указом Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 в целях совершенствования деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации утверждено Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, в котором содержатся общие положения, полномочия, а также определяет основные задачи МВД России.

Непосредственно система МВД России состоит из четырехуровневой системы:

- 1) МВД России (руководство и центральный аппарат);
- 2) территориальный орган МВД России на окружном уровне (Главное управление МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу);
- 3) территориальные органы МВД России на региональном уровне;
- 4) территориальные органы МВД России на районном уровне².

В формировании и реализации правоохранительной функции выделяется трехуровневая система управления в системе МВД России, состоящей из стратегического, оперативного и тактического уровней.

¹ Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Рос. газ. 2011. 1 марта.

² См. Приложение № 4 «Структура УМВД России по Петроградскому району Санкт-Петербурга».

В своей работе «Стратегия и структура» А. Чандлер представил тезис о том, что «структура следует за стратегией», «новая стратегия требует, по крайней мере, переработанной структуры»¹. Автор рассматривал систему стратегического управления организацией через призму «организационного соответствия» компании задачам её стратегического развития и руководствовался принципом «стратегия определяет структуру».

На стратегическом уровне управления вырабатываются общегосударственные решения, в разработке которых участвуют Президент Российской Федерации, коллегиальные органы: Государственный Совет Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства и другие структуры.

К числу основных актов, в которых вырабатываются стратегические задачи правоохранительной функции, реализуемые территориальными органами полиции (на районном уровне), относится разработанная Правительством Российской Федерации Государственная программа Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»².

Изменения в структуре правонарушений оказывает влияние на формирование приоритетных направлений в реализации правоохранительной функции, что сказывается и на структуре и организационное построение органов полиции во всех звеньях системы МВД России.

По итогам заседания коллегии, состоявшегося 1 ноября 2019 года, было принято решение о создании в структуре Министерства подразделений, которые

¹ *Chandler Jr A. D. Structure and Strategy: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise*, 1962. Р. 14–15 [Электронный ресурс] URL: https://archive.org/details/strategystructur00chan_0/page/14/mode/2up (дата обращения: 18.09.2022).

² Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 345 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18 (часть IV). Ст. 2188.

будут специализироваться на противодействии преступлениям, совершаемым с использованием IT-технологий¹.

Обозначенное решение повлекло изменения в структурно-функциональном построении системы МВД России: приказом МВД России от 15 июня 2021 г. № 444 было утверждено «Положение о Департаменте информационных технологий, связи и защиты информации Министерства внутренних дел Российской Федерации» выполняющий функции головного подразделения Министерства в области: совершенствования информационных и телекоммуникационных технологий, разработки и развития автоматизированных информационных систем, систем и средств связи, радио- и радиотехнического контроля, радиоэлектронной борьбы; шифрованной связи; противодействия иностранным техническим разведкам, технической и криптографической защиты информации, использования электронной подписи⁶; организации применения и эксплуатации робототехнических комплексов и беспилотных воздушных судов и другие функции².

Стратегические решения влекут соответствующие изменения на оперативном и тактическом уровнях административно-правового регулирования осуществления правоохранительной функции в системе МВД России. Эти процессы затрагивают не только вопросы структурного построения, но и подготовку кадров, их оптимального состояния, постоянное совершенствование механизмов профилактического воздействия на общественные процессы. Главным направлением деятельности МВД России является стратегическое управление системой, при котором на основе общегосударственных решений осуществляет функции по реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также в сфере миграции. Вопросы

¹ В МВД России будут созданы новые подразделения по борьбе с преступностью в сфере высоких технологий [Электронный ресурс] // URL: <https://мвд.рф/news/item/18809813> (дата обращения: 19.09.2022).

² Об утверждении Положения о Департаменте информационных технологий, связи и защиты информации Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 июня 2021 г. № 444 // Текст приказа официально опубликован не был. [Электронный ресурс] // URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-mvd-rossii-ot-15062021-n-444-ob-utverzhenii> (дата обращения: 12.06.2022).

защиты общественной нравственности, угрозы которой составляют наркомания, проституция, алкоголизм, пьянство, бродяжничество, рассматривались О. А. Дизером¹.

МВД России участвует в формировании и определении основных направлений правоохранительной политики. По своей сущности данная политика представляет собой деятельность государства, и конкретно МВД России, в выработке идей, определяющих основные направления развития механизма реализации правоохранительной функции.

Стратегические цели и наиболее актуальные задачи правоохранительной политики Российской Федерации вытекают из объективных интересов и потребностей личности, общества и государства, сформировавшихся на современном этапе развития, которые заключаются в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, незыблемости основ конституционного строя, поддержании режима законности и стабильного правопорядка².

На основе определенной высшими органами государственной власти миссии МВД России корректируются и желаемые результаты деятельности по реализации правоохранительной функции в виде директив. На этом этапе определяется, как МВД России будет достигать свои цели и реализовывать свою миссию. Важно учитывать, что определение стратегии – это не составление плана действий, а принятие решения по поводу того, что делать с отдельными элементами механизма реализации правоохранительной функции, как и в каких направлениях развиваться системе органов внутренних дел, какое место они занимают среди правоохранительных органов.

¹ *Дизер О. А.* Административно-правовая защита общественной нравственности : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Омск, 2019. 59 с.

² *Мазуренко А. П., Арутюнова М. Г.* Правоохранительная политика современной России: вопросы теории и практики // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако: материалы Международной научной конференции, Тамбов, 18–21 мая 2017 года. Тамбов : Общество с ограниченной ответственностью «Принт-Сервис», 2017. С. 72–75; *Булгакова В. Р.* Совершенствование правоохранительной системы в рамках проводимой правоохранительной политики в современной России // История правоохранительной системы России. Взгляд из XXI века: Электронный сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции, Барнаул, 7 ноября 2019 г. / под ред. Ю. В. Анохина. Барнаул : Барнаульский юридический институт МВД России, 2019. С. 11–13.

Оптимальная организация деятельности МВД России без четкого определения функций и условий правовой институционализации каждого из ее элементов, без согласования деятельности всех подсистем. Нужно иметь в виду и часто методологические трудности при анализе организационных систем: не всегда ясно истинное назначение каждого из структурных элементов такой системы, так как сложность их деятельности, обусловленная рядом внутренних и внешних обстоятельств, приводит к смещению, а иногда и к потере целей, для реализации которых они создавались. Поэтому постоянно значимой остается задача оптимизации деятельности таких систем, вплоть до определенного реформирования.

Приказом МВД России от 5 июня 2017 г. утверждено Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне»¹, который создан в целях реализации возложенных на ОВД РФ задач по обеспечению защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка и собственности, обеспечению общественной безопасности на территории соответствующего муниципального образования (нескольких муниципальных образований), части территории административного центра субъекта Российской Федерации, особо важного и режимного объекта.

Управление на оперативно-тактическом уровне на современном этапе также находит свое отражение при осуществлении административного правового регулирования деятельности полиции. Так, с учетом изменений в общественном развитии, в ФЗ «О полиции» вносятся изменения и дополнения, прежде всего касающиеся отдельных элементов правового положения полиции, ее прав и обязанностей. Во всех органах внутренних дел существуют три вида структурных подразделений: 1) отраслевые (линейные) (подразделения полиции, следственные аппараты, криминалистические подразделения, ГИБДД и т. д), реализующих

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 05 июня 2017 г. № 355 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.10.2022).

основные функции ОВД РФ; 2) функциональные (кадровые, финансово-экономические, хозяйственные, медицинские), которые выполняют функции обеспечения; 3) общего руководства (штабы, дежурные части, информационно-аналитические центры).

Оперативный уровень характеризуется повседневным управлением подчиненными органами и службами, направленный на выполнение стратегических решений, выработанных высшими органами государственной власти, решений МВД России, органов власти субъектов Российской Федерации с учетом социально-экономических, географических, национальных, а также криминологических особенностей регионов. Так, по мнению некоторых авторов, «актуальной задачей органов внутренних дел (полиции) является недопущение социально-кризисных ситуаций на местах»¹.

Отдельные решения оперативно-тактического характера принимаются в актах как МВД России, так и его территориальными органами. Однако общее количество возложенных задач и функций полиции остается высоким (более ста), что затрудняет качественно, а иногда и своевременное их выполнение.

Таким образом, на протяжении всего административного правового регулирования правового положения, структуры, полномочий и функций МВД России и его территориальных органов, осуществляемого на различных этапах исторического развития вплоть до современного этапа, органы управления государства в качестве базовых функций полиции (милиции) определяло такие, которые были связаны с решением вопросов, связанных с охраной основ государственного строя и формы правления.

Существенное значение имели функции, которые были направлены на противодействие посягательствам, направленным на обозначенные объекты.

Во многом это определялось на стратегическом уровне, и детализировалось на оперативном и тактическом. Однако параллельно шел процесс определения и закрепления непосредственно тех задач, которые были направлены на защиту прав

¹ Мельников А. В., Васильев Ф. П. Правовое регулирование и совершенствование деятельности территориальных органов МВД России районного уровня // Труды Академии управления МВД России. 2014. № 1(29). С. 49.

и свобод граждан от преступных и иных посягательств. Этот процесс показывает, что правоохранительная функция полиции от широкого понимания, охватывающего деятельность государства во многих направлениях по охране права и сформированного в процессе его реализации правопорядка, эволюционирует к узкому пониманию, содержанием которого считается противодействие преступности и иным противоправным деяниям, или социальный контроль над преступностью и иным правонарушениям. Влияние политических решений, определяющих направления развития государства, было глубоким, однако, как и центральные органы управления милицией/полицией, так и их территориальные органы, на отдельных этапах получили возможность сконцентрироваться на задачах реализации правоохранительной функции государства.

Проведенное исследование показывает, что создание и последующее административное правовое регулирование деятельности полиции строилось в строгой зависимости от возникающих обстоятельств, устранение или нейтрализация которых проводилось посредством определения стратегических целей, на достижение которых была направлена деятельность полиции. Как следствие, правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определялись и детерминировались от характера стоявших перед государством стратегических задач. Все изменения в структуре рассматриваемых органов происходили и происходят в зависимости от политических и экономических преобразований в стране. Этот процесс отражался как на высшем звене управления МВД России, так и на его территориальных органах. Более 96 % опрошенных лиц руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне согласны с мнением о том, что правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определялись и основывались в зависимости от характера стоявших перед государством стратегических задач¹.

Слова ученых относительно реформы полиции, проводимой императором Александра II в конце 1862 года, остаются актуальным до настоящего времени: «в свете современного опыта представляется, что начинать реформу полиции

¹ см. Приложение 2 вопрос 2 анкеты.

с местного уровня было правильным и необходимым шагом. Однако история России сложилась таким образом, что реформа полиции так и не была завершена»¹.

Административно-правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции определялось в целом в зависимости от характера функций и задач, стоящий перед государством и МВД как основного правоохранительного органа. Как отмечалось М. И. Еропкиным, «практические результаты деятельности полиции во многом зависят от их внутренней организации»².

От состояния, эффективности и результативности деятельности территориальных органов полиции оцениваются результаты деятельности всей правоохранительной системы. Установление тех или иных функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании структуры этих органов. Способы реализации тактических задач определялись и определяются на оперативно-тактическом уровне.

Районные органы полиции по-прежнему остаются сложными организационными структурами с присущей им многоотраслевой направленностью деятельности. Процесс совершенствования самой системы исследуемых органов, их управленческой, организационной и функциональной структур, находится в перманентном состоянии. Административно-правовой статус данных органов полиции определяется в зависимости от вида и характера административно-правового статуса руководителей отдельных служб и подразделений обозначенных органов. Система органов полиции на районном уровне развивалась по схеме: от широкого круга сфер общественных отношений, на которые оказывалась воздействие (в историческом развитии) – до определенного сужения этого круга, но с более глубоким правоохранительным воздействием на них.

Развитие полиции районного уровня в Северо-Западном федеральном округе происходило в неразрывной связи с развитием государства и его правоохранительной функции. Столичный статус Санкт-Петербурга, закреплённый

¹ Мулукаев Р. С. Правовые основы организации и деятельности полиции Российской империи // Труды Академии управления МВД России. 2018. № 2(46). С. 14.

² Еропкин М. И. Научные основы управления органами охраны общественного порядка // Избранные научные труды / под общ. науч. ред.: Татарян В. Г., Шергин А. П. Москва : Эксмо, 2010. С. 188.

за городом на протяжении более двухсот лет, а также лидирующие позиции как ставшего вторым в стране крупным мегаполисом и образующим с Ленинградской областью крупную агломерацию, определяют особенности административно-правового регулирования осуществления территориальными органами полиции районного уровня правоохранительной функции на современном этапе. Наблюдается разобщенность в административно-правовом регулировании профилактики правонарушений среди субъектов рассматриваемого федерального округа.

§ 3. Организация и управление деятельностью полиции в зарубежных государствах (США и Германия)

В Российской Федерации полицейская система строится по принципу трехзвенной пирамиды: центральный аппарат – среднее управленческое звено – территориальные органы на районном уровне. Определенный научный интерес вызывает структурное построение и функции полиции в зарубежных странах, в особенности с федеративной формой государственного устройства. К наиболее развитым полицейским системам с обозначенной формой государственного устройства относятся американская полицейская система (полицейская система США) и Германии (ФРГ). Выбор исследования полицейских систем данных стран обусловлен и тем, что они в наибольшей степени подвержены реагированию на происходящие динамические изменения в соответствующем обществе, опыт их деятельности другими странами признается передовым (опыт США, прежде всего для других американских государств, а немецкий – для европейских).

Система полиции США в отличие от европейских стран обладает уникальной особенностью: отсутствует национальная полиция, обладающая единством своей структуры. В США функционирует децентрализованная полицейская система, что объясняется историей развития самих США как федеративного государства,

образованного на союзе независимых и самостоятельных государств – штатов, первоначально имеющих статус английских колоний. Принято считать, что первый полицейский департамент в США возник в 1838 году в Бостоне.

Американская правоохранительная система разделена на два уровня:

– первый уровень – федеральный, включающий различные типы агентств, такие как федеральные правоохранительные органы¹;

– второй уровень – штатов, образованный из полицейских управлений штатов, офисов шерифа, департаментов (управлений) муниципальной полиции и специальных полицейских агентств (транзитная полиция, школьная полиция, полиция университета). Второй уровень является базовым.

В стране насчитывается около 500 000 полицейских и в общей сложности 40 000 отдельных полицейских подразделений, более половина из которых представляют собой просто офисы шерифов (маршалов) из одного или двух человек в небольших городах².

Существуют также финансируемые государством национальные и государственные вооруженные силы – национальная гвардия штата со своими собственными следственными и разведывательными подразделениями, а также федеральные агентства с согласованными территориальными обязательствами, которые также являются полицейскими.

Следует отметить, что на федеральном уровне нормативным регулированием в США уполномочены заниматься Президент США, палаты Конгресса США. Кроме того, высока роль судебных решений Верховного Суда США, создающего прецеденты, тем самым влияющие на практику других органов³.

¹ Различными основными правоохранительными органами являются Федеральное бюро расследований (ФБР), Национальная гвардия, Бюро по борьбе с алкоголем, табаком и огнестрельным оружием (ATF), Бюро тюрем, а также спецслужбы, входящие в состав Министерства внутренней безопасности: Управление по борьбе с наркотиками (DEA), Служба маршалов США, Секретная служба, Служба иммиграции и натурализации (INS), Таможенное бюро, Береговая охрана, и др.

² The police. Structure and organization [Электронный ресурс]. URL: <https://www.justlanded.com/english/United-States/Articles/Culture/The-police> (дата обращения: 02.02.2024).

³ Верховный суд США. Дело «Терри против. Огайо, 392 U.S. 1 (1968) [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/1/> (дата обращения: 02.02.2024).

Решения Верховного суда США имеют особое отношение к применению силы полицией. В своем решении 1989 года по делу «Грэм против Коннора» Верховный суд разъяснил основной правовой стандарт США для определения законности любого применения силы сотрудником правоохранительных органов: были ли его или её действия «объективно разумными»¹. Это решение демонстрирует регулируемую роль прецедентного права в США.

Особенностью регулирования американской полицейской системы является также и тот факт, что он не получил практически никакого законодательного закрепления на федерально-конституционном уровне и имеет лишь косвенное упоминание в ряде конституций штатов.

В частности, в тексте Конституции штата Миннесота полиция не упоминается (как и в Конституции Российской Федерации и Конституции США), однако традиционно закрепляются права граждан, содержащиеся в Билле о правах (статья 1). Например, Разделом 10 статьи 1 гарантируется, что право граждан на личную неприкосновенность, неприкосновенность дома, документов и имущества от необоснованных обысков и арестов не должно нарушаться; и ни один ордер не может быть выдан иначе, как по уважительной причине, подкрепленной присягой или заявлением, и, в частности, с описанием места, подлежащего обыску, и лица или вещей, подлежащих аресту².

Следует отметить, что в США распространено понятие «Search warrant» (блуститель порядка), под которым понимается должностное лицо правоохранительного органа, либо лицо, обладающее лицензией на осуществление деятельности по охране правопорядка. В Уставе штата Миннесота под блустителем порядка понимается лицо, имеющее лицензию блустителя порядка и выполняющее функции шерифа, заместителя шерифа, офицера полиции, сотрудника охраны

¹ Верховный суд США. Грэм против Коннора, 490 U.S. 386 (1989). № 87-6571. Решение принято 15 мая 1989 г. 490 U.S. 386 (The U.S. Supreme Court. *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989). № 87-6571. The decision was made on May 15, 1989. 490 U.S. 386) [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/386>. (дата обращения: 06.02.2024).

² Конституция штата Миннесота. Принята 13 октября 1857 года. Статья I БИЛЛЬ о правах. Раздел 10. Необоснованные обыски и изъятия запрещены. [Электронный ресурс]. URL: https://www.revisor.mn.gov/constitution/#article_1. (дата обращения: 06.02.2024).

природы, агента Бюро уголовного розыска, агента отдела по борьбе с алкоголем и азартными играми, сотрудника Бюро по борьбе с мошенничеством в торговле, сотрудника Службы охраны порядка Университета Миннесоты, сотрудника транспортной полиции Метрополитена, сотрудника Отдела по задержанию скрывающихся от правосудия лиц Департамента исправительных учреждений штата Миннесота или патрульный штата, уполномоченный разделом 299D.03¹.

Перечень блюстителей порядка может достигать больших размеров и включать практически все виды правоохранительных органов и их должностных лиц, что наглядно демонстрируется в городе Нью-Йорк (перечень из 22 страниц). Так, к ним относятся «1. Констебли или полицейские констебли города или деревни, при условии, что такое назначение не противоречит местному законодательству. 2. Шериф, заместитель шерифа и заместители шерифа города Нью-Йорка и присяжные сотрудники департамента общественной безопасности округа Вестчестер. 3. Следователи управления государственной следственной комиссии. 4. Сотрудники департамента налогообложения и финансов, назначенные комиссаром по налогообложению и финансам в качестве блюстителей порядка. 5. Сотрудники департамента финансов города Нью-Йорка и др.»²

При решении вопроса о гарантиях сотрудников полиции на личную безопасность законы штатов, как правило, также трактуют данное должностное лицо в широком понимании. Так, для целей установления ответственности за избиение сотрудника полиции (Battery of a police officer) в законе штата Луизиана закреплено (§34.2), что в целях настоящего раздела «сотрудник полиции» ("police officer") включает уполномоченных сотрудников полиции, шерифов, заместителей шерифов, маршалов, заместителей маршалов, сотрудников исправительных учреждений,

¹ Устав штата Миннесота 2021 года. Уголовный процесс; блюстители порядка; конфиденциальность сообщений. Глава 626 Раздел 626.05 Определения. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/626.05>. (дата обращения: ...).

² Законы Нью-Йорка 2021 года. - Уголовно-процессуальная часть 1 - Общие положения. Раздел А – Краткое название, применимость и определения. Статья 2 – Блюстители порядка 2.10 - Лица, назначенные блюстителями порядка (2021 New York Laws CPL - Criminal Procedur. Part 1 - General Provisions. Title A - Short Title, Applicability and Definitions. Article 2 - Peace Officers. 2.10 - Persons Designated as Peace Officers). [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/codes/new-york/2021/cpl/part-1/title-a/article-2/2-10>. (дата обращения: 03.02.2024).

констеблей, агентов по охране дикой природы, смотрителей государственных парков, а также сотрудников службы probation и условно-досрочного освобождения¹.

В России таких лиц принято называть сотрудниками правоохранительных органов.

В законодательстве отдельных штатов деятельность полиции регулируется по отдельным направлениям. В качестве такого направления служит дорожный патруль. Так, в Уставе штата Миннесота учреждено подразделение патрулирования штата (дорожный патруль), во многом функции которого напоминают функции российской ГИБДД, но на практике применяют и общеполицейские функции. Так, члены патруля штата Миннесота обладают властью и полномочиями:

(1) в качестве блюстителей порядка для обеспечения соблюдения положений закона, касающихся защиты и использования магистральных автодорог;

(2) в любое время регулировать движение по магистральным автодорогам в соответствии с законом, а в случае пожара или другой чрезвычайной ситуации, или для ускорения движения или обеспечения безопасности, направлять движение по другим дорогам в зависимости от условий, которые могут потребоваться, несмотря на положения закона;

(3) для вручения ордеров на обыск, связанных с преступными нарушениями правил дорожного движения и на транспорте, а также ордеров на арест и юридических документов в любой точке штата;

(8) сотрудничать в соответствии с инструкциями и правилами комиссара общественной безопасности со всеми шерифами и другими сотрудниками полиции в любой точке штата при условии, что указанные сотрудники не должны иметь никаких полномочий или полномочий в связи с забастовками или трудовыми спорами;

¹ 2011 Louisiana Laws Revised Statutes. TITLE 14 — Criminal law. RS 14:34.2 — Battery of a police officer (Законы Луизианы 2011 года Пересмотренные статуты. Раздел 14 — Уголовное право. RS 14:34.2 — Избиение полицейского). [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/codes/louisiana/2011/rs/title14/rs14-34-2> (дата обращения: 04.02.2024).

(12) в качестве блюстителей правопорядка производить аресты за публичные правонарушения, совершенные в их присутствии в любой точке штата. Лица, арестованные за нарушения, отличные от нарушений правил дорожного движения, должны быть немедленно переданы соответствующему местному правоохранительному органу для дальнейшего расследования или распоряжения¹.

Указанное подразделение относится к уровню полиции штата, помимо которого включено подразделение следственных органов штата. Аналогичным образом имеются обозначенные подразделения полиции и в других штатах.

В субъектах Российской Федерации подразделения Дорожно-патрульной службы Государственной автомобильной инспекции (далее – ДПС ГАИ) не обладают таким объемом полномочий, действуют строго с предписаниями непосредственных руководителей подразделений, не являются уполномоченными субъектами уголовного процесса, действуют только в рамках установленных данных о лицах, подозреваемых в совершении преступлений и находящихся в розыске. Как и в США, сотрудники ДПС обязаны пресекать преступления и административные правонарушения общеуголовной направленности и передавать задержанных лиц в органы полиции по территориальности.

Уставом штата Миннесота закреплена должность Комиссара общественной безопасности, который обладает универсальными полномочиями в различных сферах: в сфере контроля за оборотом алкоголя², по пресечению преступлений и иных правонарушений, по контролю за применением блюстителями правопорядка огнестрельного оружия и др.

¹ Устав штата Миннесота 2021 года. Общественная безопасность. Глава 299D. Раздел 299D.01 (Подразделение патрулирования штата Миннесота) и 299D.03 (Патруль штата) [Электронный ресурс]. URL: https://www.revisor.mn.gov/statutes/2021/cite/299D?keyword_type=all&keyword_sg=statute&keyword=police+department. (дата обращения: 04.02.2024).

² Устав штата Миннесота 2021 года. Правила торговли, защита прав потребителей. Глава 340A. Раздел 340A.201. Орган по контролю за алкоголем. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/340A.201> (дата обращения: 04.02.2024).

По мнению Д. Д. Шалягина «реальное же нормативно-правовое закрепление полицейские формирования нашли в муниципальных и окружных законодательных актах»¹.

Особенность политического и административного устройства США заключается в том, что у штатов и округов имеются широкие полномочия в плане формирования полиции. Согласно Уставу штата Нью-Джерси руководящий орган любого муниципалитета, в соответствии с постановлением, может создавать и учреждать в качестве исполнительной и правоприменительной функции муниципального управления полицейские силы, будь то департамент или подразделение, бюро или другое его учреждение, и обеспечивать их содержание, регулирование и контроль. Постановление может предусматривать назначение начальника полиции и таких членов, должностных лиц и персонала, которые будут сочтены необходимыми, определение сроков их полномочий, установление их вознаграждения и определение их полномочий, функций и обязанностей, всё, что руководящий орган сочтёт необходимым для эффективного управления силами. Любое такое постановление или правила и положения должны предусматривать, что начальник полиции, если такая должность учреждена, должен быть главой полиции и что он несет прямую ответственность перед соответствующим органом за эффективность и повседневную работу².

В каждой отдельной территориальной единице своя полиция, которая в понимании российского обывателя является местной (территориальной) полицией. Термин «местная полиция» в США имеет довольно широкое толкование. Под ним понимается множество полицейских организаций, действующих на территориях с правами самоуправления на уровне округов, городов, небольших населенных

¹ Шалягин Д. Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 1998. С. 7.

² 2013 New Jersey Revised Statutes Title 40A – Municipalities and counties. Section 40A:14-118 – Police force; creation and establishment; regulation; members; chief of police; powers and duties (2013 Нью-Джерси Пересмотренный устав. Раздел 40А – Муниципалитеты и округа. Раздел 40А: 14-118 – Полицейские силы; создание и учреждение; регулирование; члены; начальник полиции; полномочия и обязанности). [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/codes/new-jersey/2013/title-40a/section-40a-14-118> (дата обращения: 05.02.2024).

пунктов и студенческих городков (кампусов). Под местной полицией также понимаются такие правоохранительные структуры, как управления коронеров, транспортная полиция, водная полиция и некоторые другие организации¹.

В США насчитывается около 18 000 полицейских департаментов, которые подразделяются на следующие категории: шерифы округа, полиция штата, полиция округа, муниципальная полиция (в муниципалитетах, графствах) и специальная районная полиция².

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. Следует отметить, что в нашей стране был определенный опыт создания и функционирования местной милиции, однако данная форма организации просуществовала непродолжительное время и не смогла прижиться.

Одной из очень примечательных особенностей окружного шерифа в Соединенных Штатах является основа политической власти и юридических полномочий этой должности. Первоначально созданная по английской системе, где мандат шерифа на «поддержание мира» исходил от короны, а не от местного сообщества, должность шерифа в США была изменена в XVII и XVIII веках на должность, избираемую непосредственно. Избрание шерифа сделало офис шерифа подотчетным непосредственно местному сообществу, а не удаленному исполнительному органу. Таким образом, он утверждал политическую автономию колоний. По всей стране на современном этапе насчитывается 3081 шериф³.

Шериф является высшим, обычно избираемым, должностным лицом правоохранительных органов округа определенного штата. Шерифы избираются на

¹ Walker S. The Police in America: an Introduction. 2nd ed. New York, 1992. P. 25.

² Полицейские департаменты в США [Электронный ресурс]. URL: <https://usafacts.org/articles/police-departments-explained> (дата обращения: 05.02.2024).

³ Национальная ассоциация шерифов. Вопросы и ответы. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.sheriffs.org/about-nsa/faq> (дата обращения: 05.02.2024).

четырёхлетний срок в 41 штате, на двухлетний срок в трех штатах, на трехлетний срок в одном штате и на шестилетний срок в одном штате.

Более того, шериф официально описывается как офис. В конституционном смысле этот термин подразумевает полномочия осуществлять некоторую часть суверенной власти, будь то в принятии, исполнении или управлении законами¹. Шериф в 35 из 50 штатов является конституционной должностью, офис шерифа юридически закреплён в уставном документе штата (Конституция штата, устав крупного города)².

Шериф осуществляет базовые полицейские функции на территории, не входящей в муниципальную территорию округов. Основными функциями шерифа являются организация патрульной службы, обслуживание срочных вызовов граждан, расследование преступлений. Шерифы обеспечивают соблюдение как законов штатов, так и нормативно-правовых актов округов³.

В обязанности окружного шерифа входит поддержание системы исправительных учреждений (в небольших городах). Офис шерифа обеспечивает выполнение различных мандатов, приказов, ордеров и постановлений, издаваемых судами.

Статус офиса шерифа предусматривает определенную административную и политическую автономию от других ведомств и руководителей местных органов власти.

Типичная структура офиса шерифа включает шерифа; помощника шерифа; начальника оперативного отдела, который управляет патрульно-постовой службой, следственными действиями; начальника вспомогательных служб, которые призваны в том числе осуществлять поддержку функционирования судов; начальника окружной тюрьмы⁴.

¹ *Falcone David N. and L. Edward Wells*. "The county sheriff as a distinctive policing modality." *American Journal of Police*. Vol. 14 No. 3/4, P. 126.

² См., например, Конституцию штата Нью-Йорк [Электронный ресурс]. URL: <http://www.bibliotekar.ru/2-8-16-zakony-i-konstitucii/54.htm> (дата обращения: 11.02.2024).

³ *Курлович, П. Н.* Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 2(12). С. 106.

⁴ *Курлович П. Н.* Указ. соч. С. 106–107.

В отличие от статуса шерифов статус начальников местных полицейских управлений (комиссара полиции) определен нормами округа или города. В крупных столичных департаментах используется титул Комиссара полиции. В малых и средних муниципалитетах используется титул начальника полиции. Комиссар полиции назначается мэром или выбирается городской комиссией. В городских полицейских управлениях работают 52 % всех сотрудников службы общественной безопасности. Насчитывается 12 501 местных полицейских управлений. Сотрудники муниципальной полиции реагируют на многие виды местных инцидентов, включая насильственные преступления, имущественные преступления, нарушения правил дорожного движения и общественные беспорядки, такие как жалобы на шум.

Одним из старейших органов полиции США является Департамент полиции Нью-Йорка (NYPD), основанный в 1845 году. Обозначенный департамент выполняет широкий спектр функций в области общественной безопасности, правопорядка, организации дорожного движения, борьбы с терроризмом и реагирования на чрезвычайные ситуации. Структура полиции Нью-Йорка построена следующим образом.

Комиссар полиции города Нью-Йорка (The Police Commissioner (пять звезд)) является главным исполнительным руководителем Департамента полиции города Нью-Йорка и его гражданским должностным лицом, назначаемым мэром города (чин пять звезд). Его первый заместитель занимает чин с четырьмя звездами, и остальные заместители комиссара имеют трехзвездочный ранг. Все заместители (The Deputy Commissioners) замещают гражданские должности и курируют деятельность полиции по направлениям: первый заместитель – по управленческим делам, остальные: по делам сообщества, по борьбе с терроризмом, по связям с персоналом, по делам службы и трудоустройству, по разведке, по вопросам управления и бюджета, по операциям, по общественной информации и др.

Самым высокопоставленным сотрудником полиции Нью-Йорка в форме является начальник Департамента полиции (Chief of Department), отвечающий за повседневную деятельность Департамента и принимающий важные решения по политике, стратегиям и распределению личного состава. Он является должностным

лицом, председательствующим на совещаниях Департамента COMPSTAT, на которых руководители патрульных и других оперативных подразделений встречаются с высшим руководством Департамента, чтобы обсудить оперативную обстановку, результаты деятельности полиции, а также планы и стратегии борьбы с правонарушениями. Заместители начальника полиции (Deputy Chiefs, две звезды) служат в качестве командиров детективных округов; в качестве руководителей патрульных округов; в качестве командиров основных подразделений в бюро, возглавляемых заместителями комиссаров или начальниками бюро¹.

Департамент разделен на девять крупных бюро (отделов), большинство из которых возглавляют начальники (Bureau Chiefs, три звезды). Они руководят подчиненным личным составом полиции и гражданскими служащими и, за несколькими исключениями, подчиняются начальнику Департамента полиции. К этим должностным лицам относятся: Начальник отдела по борьбе с терроризмом, Начальник Бюро уголовного правосудия, Начальник отдела детективов, Начальник Жилищного бюро, Начальник Управления по внутренним делам (внутренних расследований), Начальник управления по борьбе с организованной преступностью, Начальник патруля, Начальник отдела кадров, Начальник отдела транспорта.

Помощники начальника Департамента полиции (Assistant Chief, две звезды) являются командирами каждого из восьми подразделений полиции Нью-Йорка, осуществляющих патрулирование районов города: Южного Манхэттена, Северного Манхэттена, Бронкс, Южного Бруклина, Северного Бруклина, Южного Квинса, Квинс-Норта, Стейтен-Айленда.

Кроме того, помощники начальников Департамента полиции выполняют функции командиров основных подразделений, не связанных с патрулированием, таких как Отдел по борьбе с наркотиками, Отдел транзита, Отдел школьной безопасности и Канцелярия комиссара полиции.

¹Police student's Guide. Introduction to the NYPD Руководство для студентов полиции. Введение в полицию Нью-Йорка [Электронный ресурс]. URL: <https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/Police%20Student's%20Guide%2C%20NYPD%2C%202005.pdf> (дата обращения: 15.02.2024).

Бюро патрульной службы имеет свои территориальные представительства – своего рода отделы (патрульные районы). В каждом из этих 8 патрульных районов (районных управлений, патрульных команд) города функционируют четыре-пять полностью укомплектованных патрульных участка.

В обязанности командира района включено:

1. Нести ответственность и обеспечивать эффективность всех полицейских операций в пределах района.
2. Разрабатывать конкретные планы для района и внедрить стратегии, программы и процедуры для:
 - a. Снижения уровня преступности и страха перед преступностью.
 - b. Улучшить качество жизни.
 - c. Обеспечивать безопасность дорожного движения и оптимизировать транспортные потоки.
3. Использовать административный персонал района для администрирования, назначения, контроля, координации, дисциплины, оценки, руководства, мотивации, надзора и обеспечения миссии командования.
4. Развивать и поддерживать прочные отношения с духовенством, бизнесом, общественными и образовательными лидерами.
5. Посещать Бюро внутренних расследований, Бюро по связям с общественностью, Отдел обеспечения качества, заместителя комиссара, для проведения брифинга после назначения в командование.
6. Ежегодно проверять «конфиденциальный профиль эффективности» каждого подчиненного командования.
7. Обеспечивать надлежащее и эффективное выполнение административных и оперативных обязанностей подчиненных руководителей.
8. Наставлять и давать указания подчиненному командно-исполнительному персоналу.
9. Созывать ежеквартальную встречу (или по мере необходимости) с членами исполнительного персонала района и членами линейных организаций Департамента,

чтобы обсудить вопросы управления на командном уровне и решить проблемы, с которыми сталкиваются члены патруля¹.

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.

Всего в Нью-Йорке насчитывается 77 полицейских участков. Например, Манхэттен (Северный и Южный) включает в себя 22 патрульных участка. Типичный участок полиции Нью-Йорка достигает размера среднего американского города, населением от 70 000 до 150 000 жителей. Каждый полицейский участок имеет административное здание по юридическому адресу в городе. Кроме того, свое представительство в 8 районах города имеет Детективное бюро. Руководители следственных органов района осуществляют надзор за скоординированными следственными действиями, которые проводятся в границах патрульного района.

Участки включают в себя различные группы населения и охватывают географические районы, размер которых варьируется в зависимости от местоположения и плотности населения. Каждый патрульный участок разделен на секторы. Командиры патрульных участков (как правило, капитан полиции), подчиняются непосредственно командиру района, который, в свою очередь, подчиняется начальнику патруля города.

К функциям патрульных участков относятся обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, надзор за соблюдением гражданами законодательства, профилактика правонарушений, расследование преступлений, борьба с бытовым насилием, работа с молодежью, связь с общественностью, обеспечение общественного порядка при массовых мероприятиях. Обозначенные функции осуществляются отделом предупреждения преступности, детективным

¹ NYPD Administrative Guide [Электронный ресурс]. URL: https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/public-admininguide1.pdf (дата обращения: 18.02.2024).

отделом, отделом по связям с общественностью, сотрудником по борьбе с насилием в семье, сотрудником по координации работы с молодежью¹.

Офицеры полиции осуществляют патрулирование в пределах обозначенного сектора патрульного участка, играют роль полицейских общего профиля, которые знают и несут ответственность за сектор участка и предоставляют полный спектр полицейских услуг. Одни и те же офицеры полиции работают в одних и тех же секторах участка в одни и те же смены, повышая уровень своего знакомства с местными жителями и местными проблемами в свободное от радиосвязи время (работы по заявкам и поручениям, исходящим от диспетчерской службы). Как правило, они не покидают границ своих назначенных секторов участков, за исключением чрезвычайных ситуаций в масштабах всего участка или района.

В свою очередь, Департамент полиции Нью-Йорка самостоятельно на основе имеющегося законодательства и других актов разрабатывает руководства по деятельности полиции, например, подготовлено «Руководство по патрулированию полиции Нью-Йорка» (NYPD Patrol Guide)², в котором конкретно закреплены обязанности сотрудников полиции по должностям.

Подобные руководства созданы и применяются во всех штатах США, при этом они могут содержать различные подходы по действиям полиции в различных случаях: при пресечении преступлений, иных правонарушений и происшествиях. Основная задача полиции – это пресечение и раскрытие преступлений.

Так, в Руководстве по патрулированию Департамента полиции Нью-Йорка, в разделе «Права и обязанности офицера полиции» подробно закрепляются не только права и обязанности этого полицейского, но и алгоритмы действий в различных ситуациях, возникающих во время несения патрульной службы³.

¹ 1-й патрульный участок Департамента полиции Нью-Йорка [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/patrol-landing.page> (дата обращения: 19.02.2024).

² Administrative guide. Section. Personel matters. [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/manual.page> (дата обращения: 19.02.2024).

³ Руководство патруля [Электронный ресурс]. URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/public-pguide1.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

Поддержку офицерам полиции патрульных секторов патрульных участков и решение кадровых вопросов оказывают два сержанта полиции, осуществляющих функции по координации деятельности патрульных секторов участков района. Указанные сержанты полиции служат связующим звеном между полицией и обществом, берут на себя решение наиболее актуальных проблем в районе. Они знакомятся с жителями и их проблемами, посещая общественные собрания с местным руководством и духовенством, посещая школы, отслеживая предыдущие инциденты и используя творческие методы и адаптивные навыки¹.

Сержантский состав прибавил новые возможности полиции Нью-Йорка по борьбе с преступностью. Сержанты полиции действуют как дополнение к местным детективным подразделениям (участковым детективным группам), быстро реагируя на чрезвычайные происшествия и разрабатывая зацепки и улики. Детективы участковых детективных групп тесно сотрудничают с патрульными офицерами и сержантами полиции по координации действий для расследования, раскрытия и предотвращения преступлений.

В 1990-х годах Департамент полиции Нью-Йорка начал применять общественный подход к борьбе с преступностью, который как результат позволил повысить уровень общественного доверия к полиции, снижению уровня преступности и ослаблении расовой напряженности. В 1943 году в Нью-Йорке для поощрения сотрудничества между гражданскими лицами и полицией были впервые сформированы районные общественные советы. В настоящее время в каждом патрульном участке и зоне патрулирования действует участковый общественный совет. Советы открыты для всех представителей общественности и включают жителей, владельцев бизнеса, духовенство и группы гражданских лиц. Обычно они ежемесячно встречаются с начальником участка и предлагают представителям общественности конструктивный способ общения и доведения своих взглядов до

¹ 1-й патрульный участок Департамента полиции Нью-Йорка. Патрулирование окрестностей. [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/patrol-landing.page> (дата обращения: ...).

местных полицейских. Кроме того, на официальном сайте Департамента полиции Нью-Йорка (www1.nyc.gov/site/nypd) имеется вкладка «Отзывы общественности»¹.

Конечной целью окружных общественных советов является поощрение участия населения и повышение осведомленности об усилиях правоохранительных органов, направленных на укрепление отношений с населением. Ежемесячные собрания может посещать любой член сообщества; они могут голосовать по вопросам, если они посетили не менее трех собраний за предыдущие 12 месяцев².

Общественное мнение является одним из критериев оценки деятельности полиции города в целом.

В Российской Федерации на местах в пределах нескольких административных участков полиции (зон) организована деятельность общественных пунктов охраны правопорядка (ОПОП), чья деятельность во многом аналогична деятельности участковых общественных советов. Однако степень участия граждан РФ значительно ниже, чем в США.

В начале 1990-х годов полиция Нью-Йорка впервые применила новый подход, заключающийся в измерении производительности на основе данных. Поскольку внимание полиции сместилось в сторону предупреждения преступности, улучшения качества жизни, а также управления ресурсами и персоналом, в городе значительно снизилось число преступлений.

Отчетность, статистический анализ и обмен информацией являются центральными компонентами современной полицейской деятельности. В 1994 году был запущен CompStat, что означает «сравнительная статистика», представляющая собой систему, позволяющую сравнить основные показатели деятельности полиции в аналогичные периоды прошлых лет. Это позволило должностным лицам отслеживать данные по блокам практически в режиме реального времени, обеспечивая более высокий уровень подотчетности, целенаправленности и контроля. Полиция Нью-Йорка отслеживает значительный объем данных о преступлениях,

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/feedback.page> (дата обращения: 01.03.2024).

² Департамент полиции г. Нью-Йорка, Регламент местного общественного совета. [Электронный ресурс]. URL: <https://noiseoff.org/document/nypd.community.council.pdf> (дата обращения: 01.03.2024).

трафике и сотрудниках и делает большую их часть доступной для общественности. Эти данные поддерживают эффективную, целенаправленную полицейскую деятельность по всему городу для всех жителей¹.

ФБР активно осуществляет проверки деятельности полиции штатов и муниципалитетов², в том числе в сфере коррупции³.

Полиция Нью-Йорка разработала «Политику руководства патрулированием», специфичную для полицейских протестов и деятельности, защищенной Первой поправкой. Полиция Нью-Йорка консультируется по этой политике с физическими и юридическими лицами за пределами департамента, включая адвокатов по гражданским правам, общественные организации и экспертов по реформе полиции. Планируется создать новое подразделение реагирования на протесты, которое не подчиняется Группе стратегического реагирования, чтобы руководить планированием и стратегией реагирования на крупные протесты, сотрудничать с Бюро по связям с общественностью в вопросах взаимодействия с общественностью и координировать действия с другими подразделениями, командованием районов и участками по реагированию⁴.

В целом следует отметить, что структура полиции Нью-Йорка является многоступенчатой, основанной на ранжированной системе (системе звезд), что также лежит в основе структур полиции других муниципальных полицейских органов.

Практически аналогичным образом организована полиция и в других крупных полицейских департаментах. Разберем еще один такой департамент. К их числу относится полицейский департамент полиции Балтимора штата Мэриленд⁵.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/stats/stats.page> (дата обращения: 03.03.2024).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fbi.gov/about/faqs/does-the-fbi-investigate-graft-and-corruption-in-local-government-and-in-state-and-local-police-departments> (дата обращения: 03.03.2024).

³ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1951>.

⁴ Департамент полиции Нью-Йорка. Рекомендации по реагированию на массовые демонстрации [Электронный ресурс]. URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/mass-demonstration-recommendations-status-12222021.pdf (дата обращения: 03.03.2024).

⁵ См. структуру Департамента полиции Балтимора, приложение № 5.

Начальник департамента— комиссар, имеет четырех заместителей, один из которых курирует патрульную службу. Начальник патруля имеет двух заместителей — двух лейтенантов полиции.

Полицейское управление Балтимора разделено на девять округов (Центральный, Восточный, Западный, Южный, Юго-Восточный, Юго-Западный, Северный, Северо-Западный, Северо-Восточный). Координирующим органом является штаб-квартира патруля. У одного из лейтенантов находятся в подчинении пять округов, у другого — шесть. Во главе округа стоит Командующий округом, в качестве заместителя выступает Исполнительный директор. Округа разделены на районные кварталы. Например, в центральном округе расположено 17 кварталов, в Восточном округе — 22 районных квартала.

В совокупности патрульные силы Департамента полиции Балтимора называются силами общественного порядка, реализующими стандартные процедуры работы сил общественного порядка¹, представляющие собой подробные письменные инструкции для достижения единообразия выполнения конкретной функции.

75 % сотрудников полиции служат в органах полиции, которые обслуживают районы и населенные пункты с населением менее 10 000 чел. Типичная структура территориальных управлений полиции включает начальника управления, его заместителя и помощников, возглавляющих подразделение патрульно-постовой службы, подразделения расследований и вспомогательных служб².

В Российской Федерации на протяжении последнего времени произошло значительное сокращение численного состава полиции на местном уровне.

На основе результатов сравнительного исследования полицейских органов 50 штатов США исследователь Гэри Корднер описывает, как структура полицейской службы США сильно различается между 50 штатами. Штаты существенно различаются по уровню занятости в полиции, степени фрагментации их

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.baltimorepolice.org/transparency/bpd-policies/na-public-order-forces-standard-operating-procedure> (дата обращения: 04.03.2024).

² Курлович П. Н. Полиция в правоохранительной системе США // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2013. № 2(12). С. 106.

полицейских систем и степени, в которой они полагаются на различные типы полицейских агентств, таких как местная полиция, шерифы и полиция штата¹.

К примеру, в округе Мидлсекс штата Массачусетс функционирует 81 полицейское управление (департамента полиции), а в целом в этом штате – 508. Основная функция Департамента полиции одного из небольших городов – г. Мелроуза², статус которого закреплен как местное отделение полиции – это сдерживание преступности, пресечение совершаемых преступлений, исполнение наказаний (тюрьма департамента полиции), расследование преступлений и оказание первой помощи в чрезвычайных ситуациях и ситуациях, угрожающих общественной безопасности³.

В качестве примера наименьшего полицейского управления можно привести Департамент полиции г. Бруклина (1800 жителей), штат Индиана. В нем кроме руководителя (маршала), служат 2 штатных офицера полиции и 10 офицеров запаса (внештатных сотрудников). На официальном сайте этого департамента сообщается, что миссия Департамента полиции Бруклина заключается в том, чтобы быть первой линией защиты в отношении национальной безопасности за счет активной разведки и анализа криминальных явлений, а также готовности реагировать на критические инциденты⁴. Однако этот департамент среди прочих функций предоставляет он-лайн услуги по лицензированию приобретения огнестрельного оружия по законодательству штата⁵.

Рассмотренный орган полиции этого небольшого городка не имеет характер полнофункционального полицейского агентства. Как правило, офис шерифа может заключать контракты на оказание полицейских услуг (например, патрулирование,

¹ *Cordner Gary*. The architecture of US policing: Variations among the 50 states // *Police Practice and Research* 12 (2): 107-119 (April 2011 (DOI:10.1080/15614263.2010.512135)) (Корднер Гэри. Архитектура полиции США: различия между 50 штатами // *Полицейская практика и исследования* 12 (2): 107-119 (апрель 2011 (DOI:10.1080/15614263.2010.512135)).

² Это пригород, расположенный примерно в семи милях к северу от Бостона, население составляет 29 817 человек.

³ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.countyoffice.org/melrose-police-department-melrose-ma-3e0> (дата обращения: 05.03.2024).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.brooklynpolice.org> (дата обращения: 05.03.2024).

⁵ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.brooklynpolice.org/firearms-licensing> (дата обращения: 05.03.2024).

расследование, связь, изоляторы) с небольшими муниципалитетами, в которых нет полнофункциональных полицейских агентств, или может предоставлять услуги полиции на неполный рабочий день муниципалитетам, не имеющим штатных отделов¹.

Все полицейские органы занимаются поиском способов оптимального взаимодействия на различных уровнях, не ущемляющего их самостоятельности при сохранении высокой степени конкурентности этих уровней между собой.

Административное правовое регулирование деятельности полиции в США регулируется на четырех уровнях: федеральном, региональном (уровень штатов), округов (офисы шерифов) и городов (иных муниципалитетов).

Что касается размера департамента, то крупные полицейские организации, вероятно, имеют сопоставимый уровень специализации, характерный для офисов шерифов и местных полицейских управлений, особенно когда очень крупные офисы шерифов создают отдельные полицейские управления шерифов для обеспечения правопорядка. Однако для небольших департаментов обязанности заместителей шерифа будут гораздо более обобщенными, поскольку они призваны охватывать весь спектр служебных функций шерифа, гораздо более широких, чем предусмотрено у сотрудников муниципальной полиции. Для небольших муниципальных полицейских департаментов «общая обязанность» означает «патрулирование». Для небольших отделов шерифа это функционально означает «патруль – тюремный охранник – судебный пристав - сборщик налогов».

Офисы шерифа, как правило, менее бюрократизированы, чем муниципальные полицейские управления, имеющие меньше иерархических подразделений и большую сферу контроля². Полицейская система шерифа обеспечивает большую гибкость и скорость реагирования на нарушения местных законов. Кроме того, организационные структуры шерифов наделены большей широтой дискреционных полномочий, чем в муниципальной модели полиции³.

¹ Фальконе Д. Н., Уэллс Л. Э. Окружной шериф как отличительная полицейская функция // Американский журнал полиции. 1995. Том 14. № 3/4. С. 129.

² Там же. С. 123.

³ Там же. С. 138.

В организационной структуре между малыми и крупными офисами шерифов может быть еще большая дифференциация, чем в муниципальных полицейских управлениях. Сотрудники небольших агентств (департаментов) полиции являются специалистами широкого профиля, в то время как более крупные организации имеют все более сложные разделения функций и структуры.

Сложившаяся ситуация в административном правовом регулировании деятельности полиции в США показывает, что относительная самостоятельность штатов и городов по воздействию на полицию и ее деятельность является стимулятором развития инициатив на местном уровне, т. к. управленческие решения в правоохранительной сфере принимаются оперативнее, при этом учитывают особенности местного развития.

В США полицейская система не имеет общефедерального управленческого органа, и представляет собой в каждом штате двухзвенное построение. Эта система относится к фрагментарной (децентрализованной) модели полицейской системы¹.

Такое положение достигается тем, что структура полицейских органов максимально приближена к населению посредством разделения крупных городов на патрульные участки, представляющие собой микроотделы полиции, реализующие практически необходимый для граждан США объем полицейских (правоохранительных) функций. А те, функции, выполнение которых носит более сложный характер, реализуются либо другими правоохранительными органами (федеральными), либо непосредственно первым звеном полицейской системы: отделами и службами полицейских департаментов крупных городов, управлениями полиции штатов и округов (службами шерифов). Например, Департамент полиции Нью-Йорка предоставляет жителям, работникам, предприятиям и посетителям ряд услуг, а также важную информацию по различным темам, связанным с правоохранительными органами, включая обследования безопасности, защиту

¹ Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008. С. 13.

собственности, права жертв, разрешения и лицензии, а также как определить местонахождение буксируемого транспортного средства¹.

В малых населенных пунктах, городах с численностью населения в несколько тысяч (и даже меньше) граждан, также расположены полицейские управления, реализующие основные полицейские функции и даже услуги по лицензированию вопросов приобретения огнестрельного оружия, которое очень популярно в США.

В США любое полицейское агентство в городе или в графстве в пределах своей юрисдикции имеет право расследования преступлений и передачи его в суд².

При допущении недостатков и упущений в деятельности местной полиции к ответу на вопросы со стороны местного населения призываются руководители местной полиции. По-другому выражаясь, воздействие на полицию городов и округов с точки зрения повышения эффективности ее работы оказывает население муниципального образования, а не власть в лице вышестоящей полицейской структуры.

Но имеются и выраженные недостатки полицейской структуры США. Во-первых, справедливым является мнение американского ученого Питера Мэннинга о том, что «страна усеяна множеством независимых агентств, с небольшой централизованной координацией их действий, слабым и довольно небольшим федеральным дополнением агентств и незначительной централизацией функций, характерной для других англо-американских и европейских государств»³.

Однако данная система построена по такому принципу, что на каждого непосредственного руководителя предусматривается оптимальное количество подчиненных, руководство которыми он может эффективно осуществлять. Такое число определено как не менее 3 и не более 7⁴.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/services/services.page> (дата обращения: 06.03.2024).

² Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008. С. 33.

³ Мэннинг П. Роль и функции полиции. Энциклопедия криминологии и уголовного правосудия. 2014. № 1. С. 4510–4529. С. 12. Manning P. (2014). Role and Function of the Police. Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. PP. 4510-4529. 10.1007/978-1-4614-5690-2_393. P.12.

⁴ Быков А. В. Указ. соч. С. 50.

Несмотря на функционирование сложной правоохранительной системы, основанной на принципе конкурентной состязательности, на практике случаются явная несогласованность в действиях органов и служб, имеющих схожие правоохранительные компетенции. В отдельных случаях эта несогласованность является причиной возникновения как скрытых, так и открытых конфликтов между отдельными правоохранительными структурами.

Многосубъектное разнообразие правоохранительных органов США, широкая представленность полиции даже в мелких населенных пунктах предполагают значительные расходы на их содержание. Определённая социальная деградация между богатыми и бедными районами, кварталами крупных городов, наличие этнических диаспор, организовавших преступные картели по незаконному обороту наркотиков, огнестрельного оружия, контрабандных товаров и иных предметов и орудий совершения правонарушений, оставляют граждан без полицейской защиты. Существуют районы и кварталы населенных пунктов США, куда полицейские силы не заходят.

Кроме того, по причине разрозненности полицейских структур, наличия мелких по численности полицейских департаментов, а также социальной деградацией между богатыми и бедными кварталами крупных городов остаются без полицейского воздействия определенные части населенных пунктов или районов (кварталов).

Определенный научный интерес вызывает полицейская система Федеративной Республики Германия (далее – ФРГ, Германия), которая приобрела современное состояние после того, как Западная Германия (ФРГ) в 1990 году поглотила Восточную Германию (Германскую Демократическую Республику). Согласно Основному закону, ФРГ – это федеративное государство, состоящее из 16 Земель, обладающих частичной государственностью. Полицейскую систему Германии относят к смешанной (интегрированной) модели полицейской системы государства¹.

Следует отметить, что правовая система Германии ближе по структурному построению к российской, чем правовая система США, так как и российская,

¹ Быков А. В. Теоретические и прикладные проблемы ... С. 13.

и немецкая правовые системы относятся к романо-германской правовой семье. В стране функционируют: Уголовный кодекс – Strafgesetzbuch (StGB)¹, Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия – Strafprozessordnung (StPO)², Административно-процессуальный закон – Verwaltungsverfahrensgesetz (BVwVfG)³ и другие отраслевые нормативные правовые акты, которые являются правовыми основами деятельности полиции ФРГ.

Устройство полицейской системы Германии основывается на указанном административно-политическом устройстве государства: выделяется полиция 16 немецких земель и федеральная полиция.

В нормах Основного Закона ФРГ содержатся положения, которые прямо или косвенно регулируют административно-правовой статус полиции.

Федеральное Правительство состоит из Федерального канцлера и федеральных министров (Artikel 62), среди которых Федеральный министр внутренних дел и по делам Родины («Bundesministerin des Innern und für Heimat» (BMI)) (далее – МВД Германии). Федеральные министры назначаются и увольняются Федеральным Президентом по предложению Федерального Канцлера (Artikel 64).

Спектр задач МВД Германии более широкий, чем МВД России, что отражается в самом названии немецкого министерства. Он варьируется от роли блюстителя законов и пропагандиста сплоченности немецкого общества и интеграции, содействия спорту и информационных технологий и до задач безопасности, отвечает за модернизацию государства и управления. МВД Германии осуществляет полномочия по основным вопросам государственного и федерального порядка, таким как избирательное право. Федеральная полиция Германии находится в структурном подчинении МВД Германии.

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.stgb.de> (дата обращения: 15.03.2024).

² [Электронный ресурс]. URL: <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6039/file/sdrs02.pdf> (дата обращения: 15.03.2024).

³ [Электронный ресурс]. URL: <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG> (дата обращения: 15.03.2024).

Возглавляет МВД Германии министр, в организационном подчинении которого располагаются два парламентских госсекретаря (Parlamentarische Sekretäre) и два госсекретаря (Staatssekretäre).

Если первые поддерживают министра в выполнении его политических задач, обеспечивая связь с Бундестагом и Бундесратом, то вторые являются служащими министерства самого высшего ранга, отвечают за успешную работу МВД и контролируют выполнение указаний Министерства.

Центральным органом управления криминальной полиции является Федеральное управление криминальной полиции как организация, координирующая деятельность по борьбе с преступностью на национальном и международном уровнях, отвечающая за сбор и обмен полицейской информацией. Данное управление является своего рода связующим органом, осуществляющим функции коммуникации и поддержки федеральной полиции и полиции земель в деятельности по предотвращению и пресечению преступлений, тем самым высвобождает полицию земель и их районов от выполнения дублированной работы. В этот орган стекается вся оперативная информация о различных преступлениях и лицах, их совершивших и представляющих оперативный интерес. Кроме того, данный орган управления является центром методической работы, вырабатывающим общие концепции деятельности по борьбе с преступностью.

В Российской Федерации также имеются централизованные органы, осуществляющие управленческие функции по организации оперативно-розыскной деятельности, по работе с оперативной информацией, по осуществлению международного сотрудничества по борьбе с организованной и иной преступностью. В этом наблюдается определенное сходство функций полиции России и ФРГ.

В Основном Законе ФРГ установлено, что в области криминальной полиции осуществляется взаимодействие между Федерацией и Землями (Artikel 73).

Закон может уполномочить Федеральное Правительство, Федерального министра или правительства земель издать правовые постановления. При этом законом должны быть определены содержание, цель и объем предоставленного

полномочия. В постановлении должно указываться его правовое основание. Если законом предусматривается дальнейшая передача полномочий, то для передачи полномочий требуется правовое постановление (Artikel 80).

Задачи и структура федеральной полиции в основном определена Федеральным законом о полиции («Bundespolizeigesetz»). Органами федеральной полиции Германии являются: Президиум федеральной полиции (Bundespolizeipräsidium) во главе Директором федеральной полиции (Dr. Dieter Romann), подчиненные Президиуму 11 Дирекций федеральной полиции (Bundespolizeidirektionen), отвечающих за оперативную работу в землях, а также Федеральная полицейская академия (§ 57 Bundespolizeibehörden).

Федеральным законом о полиции установлено, что МВД Германии регулирует фактическую и местную юрисдикцию отдельных федеральных полицейских органов правовым регламентом.

Должностные лица федеральной полиции могут выполнять служебные обязанности во всей сфере компетенции федеральной полиции. Они, как правило, должны работать в пределах компетенции своего органа.

Интересен факт, что согласно § 64 федерального закона о полиции (1) сотрудники полиции земли могут выполнять служебные обязанности по выполнению обязанностей федеральной полиции:

- 1) по требованию или с согласия соответствующего федерального полицейского управления;

- 2) для защиты от реальной опасности, для пресечения преступлений, совершенных в соответствии с § 12 п. 1, а также для преследования и розыска лиц, сбежавших из-под стражи федеральной полиции, если компетентный орган федеральной полиции не может своевременно принять необходимые меры.

Согласно § 69 рассматриваемого закона МВД Германии принимает общие административные правила, необходимые для осуществления настоящего закона в области федерального управления. Перечень административных правил,

разработанных МВД Германии, размещен на официальном сайте Федерального правительства ФРГ¹.

К их числу относятся: Общее административное положение к Закону о проживании от 26 октября 2009 года², Общее административное положение об электронном служебном удостоверении личности от 7 мая 2008 г.³, Общее административное положение к федеральному регламенту о карьере от 1 декабря 2017 г.⁴ и другие.

Некоторые земли ФРГ законодательством о безопасности и порядке регулируют обеспечение не только общественной безопасности и порядка, но и, как составную их часть, деятельность полиции земли. К таким законам относятся, например, Общий закон о защите общественной безопасности и порядка в Берлине⁵, Закон Гессена об общественной безопасности и порядке – *HSOG*⁶, Закон о защите общественной безопасности и порядка (Гамбург) – *SOG HH*⁷, Закон о безопасности и порядке (Мекленбург-Передняя Померания) – *SOG M-V*, Закон о полиции и административных правонарушениях Нижней Саксонии – *NPOG*, Закон об общественной безопасности и порядке земли Саксония-Ангальт – *COG LSA*.

Рассмотрим структуру полиции Берлина. Полицию в Берлине возглавляют начальник полиции (der Polizeipräsident) (§ 5) и его заместитель. В Дирекции земельной полиции (die Landespolizeidirektion – LPD) им оказывают поддержку Штаб начальника полиции, начальники пяти местных Дирекций (die fünf örtlichen

¹ [Электронный ресурс]. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/Teilliste_Bundesministerium_des_Innern.html (дата обращения: 20.03.2024).

² [Электронный ресурс]. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26102009_MI31284060.htm (дата обращения: 21.03.2024).

³ [Электронный ресурс]. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_08042008_O113123412.htm (дата обращения: 21.03.2024).

⁴ [Электронный ресурс]. URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_01122017_D230102114.htm (дата обращения: 21.03.2024).

⁵ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln –) Vom 14. April 1992. [Электронный ресурс]. URL: https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/lb/bae/w/files/lb_vl_polr/asog_stand_sept_2004.pdf (дата обращения: 22.03.2024).

⁶ [Электронный ресурс]. URL: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=169564,1 (дата обращения: 22.03.2024).

⁷ [Электронный ресурс]. URL: <https://beck-online.beck.de/?vpath=bibdata/ges/HBGSOG/cont/HBGSOG.htm#FNID0EAJABCA> (дата обращения: 22.03.2024).

Direktionen), Управление операций / транспорта, Управление центральных специальных служб и Центр управления развертыванием и расположением¹.

В третьем разделе «Административные обязанности специальных органов» рассматриваемого закона закреплены полномочия Президента полиции Берлина:

по внутренней сфере:

(1) административные обязанности в вопросах права на оружие и в соответствии с § 9 п. 1 Закона об обстреле²;

(2) надзор за собраниями;

(3) упорядочивание задач прессы;

(4) обнаружение, восстановление и ликвидация пришедших в негодность химических боевых средств, а также ликвидация нехимических боевых средств;

в области транспорта:

(5) проведение проверок дорожного движения и составление отчетов о контроле в соответствии с §§ 4, 5 и 6 Постановления о техническом контроле коммерческих транспортных средств на дороге³.

По обращению начальника полиции Берлина Окружные отделения предоставляют в порядке официальной помощи закрепленные за ними полицейские силы в службе контроля за дорожным движением. При этом полицейские силы действуют в рамках полномочий, обычно предоставленных им ((2) § 4).

LPD обеспечивает единое руководство по принятию решений для ускорения процессов принятия решений и, в конечном счете, их реализации. LPD несет

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/landespolizeidirektion> (дата обращения: 25.03.2024).

² Gesetz über die Prüfung und Zulassung von Feuerwaffen, Böllern, Geräten, bei denen zum Antrieb Munition verwendet wird, sowie von Munition und sonstigen Waffen (Beschussgesetz -BeschG), vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4003). [Электронный ресурс]. URL: <https://manualzz.com/doc/4537105/beschussgesetz---gesetze-im-internet> (дата обращения: 25.03.2024).

³ Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollV) vom 21. Mai 2003 (BGBl. I S. 774). [Электронный ресурс]. URL: <https://www.gesetze-im-internet.de/techkontrollv/TechKontrollV.pdf> (дата обращения: 25.03.2024).

ответственность за борьбу с местной преступностью и реализацию положений Закона О собраниях¹.

Управление Развертывания/Транспорта является самым сильным в кадровом отношении управлением полиции Берлина. Три отдела полиции специального реагирования (die Bereitschaftspolizei), а также референты Центра оперативного управления, полиции по охране водных ресурсов и службы сопровождения и транспорта реализуют свои функции по всему городу.

Разберем структуру одной из местных дирекций. Так, Дирекция 1 (Северная) отвечает за районы Рейникендорф, Панков, Гезундбруннен и Веддинг (общей площади 208 км², около 850 000 жителей).

В Дирекции 1 (Северная) около 2100 сотрудников (по состоянию на ноябрь 2019). Дирекция разделена на восемь секций, каждая из которых состоит из четырех групп обслуживания, обеспечивает круглосуточное дежурство и является первым пунктом обращения граждан.

Срочное реагирование осуществляется в секции так называемыми Funkwagen (патрульными автомобилями). В 2018 году было задействовано более 105 376 патрульных автомобилей. В многоуровневой модели развертывания одновременно по территории обслуживания Дирекции 1 работают до 32 патрульных автомобилей, что обеспечивает всеобъемлющую безопасность и оперативную помощь.

В целях обеспечения принципа доступности и присутствия полиции в Дирекции 1 организована служба пяти мобильных вахт (mobile Wachen). Они регулярно доступны в качестве контактных лиц полиции, например, на Брайтшейдплац, Преровской площади, Врангелькиесе и во многих других местах, по вопросам полиции, преступности и безопасности. Кроме того, мобильные вахты оснащены таким образом, что также могут давать необходимые объявления и помогать гражданам, обращающимся за помощью. Местоположение этих

¹ Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE) vom 23. Februar 2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-VersammlFrhGBErahmen> (дата обращения: 21.03.2024).

мобильных вахт может меняться в зависимости от обращения граждан и от складывающейся оперативной обстановки¹.

В качестве примера наличия в ФРГ обособленного закона земли о полиции рассмотрим положения закона «О полиции земли Северный Рейн-Вестфалия»². (Земля Северный Рейн-Вестфалия является самой густонаселенной, 18 млн жителей).

В § 1 закреплены задачи полиции: 1) предотвращать опасности для общественной безопасности или порядка (защита от опасности). В рамках этой задачи она должна предотвращать и превентивно бороться с преступлениями и принимать необходимые меры подготовки к оказанию помощи и действиям в опасных случаях. Если, за исключением случаев пункта 2, помимо полиции, за защитой от опасности отвечают другие органы, полиция должна действовать в своей собственной юрисдикции, если действия других органов не представляются возможными вовремя; это особенно верно в отношении обязанности правоохранительных органов по предотвращению опасностей для общественного порядка в соответствии с § 1 Закона об административных органах. Полиция должна незамедлительно информировать соответствующие органы, особенно органы по охране порядка, обо всех операциях, требующих их вмешательства;

на полицию возлагается обязанность защиты частных прав ((2) § 1);

оказывать помощь другим органам власти ((3) § 1). Интересен факт, что полиция также должна выполнять обязанности, возложенные на нее другим законодательством ((4) § 1). В законе обозначено, что в случаях возникновения опасности полиция применяет меры к их устранению – в отношении их источников: лиц, вещей или животных (§§ 4 и 5).

По мнению немецкого ученого Б. Штинкемайера, «полиции земель и федерации являются живыми организациями, которые постоянно должны

¹ Расположение мобильных вахт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.berlin.de/land/kalender/?c=199> (дата обращения: 25.03.2024).

² Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003 [Электронный ресурс]. URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3120071121100036031 (дата обращения: 25.03.2024).

перестраивать свои организационные структуры под изменения, происходящие в обществе, и соответствовать требованиям профессии. Если с 1960-х гг. районные органы полиции подразделялись на полицию общественной безопасности, криминальную полицию и управление, то в 1990-е гг. была введена структура с двумя подразделениями: «Управление/логистика» (VL) и «Отражение опасности/уголовное преследование» (GS)»¹.

На современном этапе (с 2007 года) функционирует дирекционная модель структуры полиции в немецких землях. В качестве примера можно продемонстрировать структуру полиции земли Северный Рейн-Вестфалия (см. приложение № 6).

В земле Северный Рейн-Вестфалия расположены 47 территориальных (районных) органов полиции: в городах районного значения – 18 управлений полиции; в районах – 29 начальников окружного управления) и трех высших инстанциях земли с 50 тыс. сотрудников, более 42 тыс. из которых сотрудники полиции².

В пяти из 47 районных органов (Кельн, Дюссельдорф, Дортмунд, Мюнстер, Билефельд) дислоцируется полиция на автобане (автобан-полиция), а в Дуйсбурге – полиция на водном транспорте.

Обозначенные районные органы имеют общую компетенцию: должны выполнять обязанности, возложенные на них законом (т. е. законом «О полиции земли Северный Рейн-Вестфалия – *прим. диссертанта*) или постановлением суда (§ 10). Материальная юрисдикция районных полицейских органов заключается в том, что они:

(1) обладают юрисдикцией:

1) для защиты от опасностей, в частности, в соответствии с Законом о полиции земли Северный Рейн-Вестфалия;

¹ Штинкемайер Б. Полиция в Германии // Методика и дидактика учебного процесса и научной деятельности в подготовке сотрудников полиции : материалы международного научно-практического семинара, Омск, 18–22 октября 2010 года / Омская академия МВД России. Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2011. С. 92.

² Штинкемайер Б. Указ соч. С. 91.

2) для расследования и судебного преследования преступлений и административных правонарушений; полиция охраны водных ресурсов в той мере, в какой это предусмотрено правовым постановлением, изданным Министерством внутренних дел;

3) для наблюдения за дорожным движением.

(2) Кроме того, полиция охраны водных ресурсов отвечает за наблюдение за движением транспорта по судоходным водным путям и водоемам (§ 11)¹.

В качестве примера районного органа полиции можно рассмотреть структуру и функции полиции города Бохум, расположенного в Земле Северный Рейн-Вестфалия. Вышестоящим управленческим органом полиции г. Бохума является Министерство внутренних дел земли Северный Рейн-Вестфалия.

Основой дирекционной структуры является связывание/фокусировка ключевых полицейских задач по направлениям (отражение опасности и оперативные действия, борьба с преступностью, обеспечение безопасности дорожного движения), которую отразил Б. Штинкемайер (см. приложение № 6 Структура полиции земли Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ)².

Полиция земли Северный Рейн-Вестфалия имеет с 1 июля 2007 г. двухуровневую организационную структуру:

- 1) Министерство внутренних дел земли Северный Рейн-Вестфалия и
- 2) органы полиции районного уровня, которые в свою очередь разделены на участки.

Согласно документу «План распределения операций Управления полиции округа Бохум»³ структура полиции этого города выглядит немного иным образом и определенно отличается от той, которая отражена Б. Штинкемайером.

¹ Закон об организации и юрисдикции полиции в земле Северный Рейн-Вестфалия (Закон об организации полиции - POG NRW) [Электронный ресурс]. URL: <https://gesetze.io/gesetze/nw/pog-nrw> (дата обращения: 28.03.2024).

² Штинкемайер Б. Указ соч. С. 92.

³ Geschäftsverteilungsplan Kreispolizeibehörde Bochum // [Электронный ресурс]. URL: https://bochum.polizei.nrw/sites/default/files/2021-10/Organisation%20Organigramm%20und%20Gesch%C3%A4ftsverteilungsplan%20Gesch%C3%A4ftsverteilungsplan%20Anlage_2.pdf. 20s (дата обращения: 28.03.2024).

Во главе этой системы располагается начальник полиции (Polizeipräsident), который осуществляет такие полномочия, как представление полномочий как внутри Земли, так и за ее пределами; разработка и реализация концепций, ориентированных на граждан и связанных с социальным пространством, для устойчивого улучшения ситуации с безопасностью в рамках сетей безопасности, управляет операциями в повседневной работе, несет ответственность за разработку и реализацию земельной стратегии с учетом национальных стандартов; определение строительной стратегии в соответствии с требованиями акта об организации; организует деятельность по отдельным направлениям реализации правоохранительной функции (предупреждение преступлений и опасностей, обеспечение безопасности дорожного движения, организация охраны спортивных и иных массовых мероприятий, защита и помощь пострадавшим)¹.

Следующими элементами структуры являются: Управленческий штаб (Leitungsstab), Дирекция полиции с отделами ZA 1, ZA 2 и ZA 3. Управление по предотвращению / разворачиванию опасных ситуаций, Служба по управлению и позиционированию, Полицейские инспекции, Подразделение быстрого реагирования/ Специальные службы полиции, а также Дирекция по борьбе с преступностью, в которую входят четыре уголовных управления и Уголовная инспекция полиции земельной безопасности.

Непосредственно юрисдикция Управления полиции г. Бохума распространяется на пять участков (городских районов): Центральный полицейский участок, Восточный и Юго-Восточный полицейские участки, Западный и Юго-Западный полицейские участки. Все эти участки являются первичными звеньями для полицейского реагирования на сообщения о преступлениях и происшествиях. В качестве задач полиции участков определены: постоянное установление и поддержание контактов с гражданами, социальными группами, учреждениями и организациями, в том числе без повода; борьба с преступностью, наблюдение за очагами преступности; патрулирование; защита молодежи, исполнение

¹ [Электронный ресурс]. URL: <https://polizei.nrw/leichte-sprache/welche-aufgaben-hat-die-polizei> (дата обращения: 02.04.2024).

определенных ордеров на арест и обеспечение общественного порядка при проведении массовых мероприятий; обеспечение безопасности дорожного движения (предотвращение дорожно-транспортных происшествий, мониторинг школьных маршрутов, советы по безопасности дорожного движения) и некоторые запросы по расследованию (см., приложение № 7 Структура полиции г. Бохум, земля Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ).

Следует согласиться с мнением Б. Штинкемайера о том, что «произошел отказ от регионального разделения полицейских задач. Региональные представители должны были стать связующим звеном между различными подразделениями на месте. Фокусировка на трех ключевых полицейских задачах (защита от опасностей / оперативное реагирование; расследование преступлений производство по административным правонарушениям; надзор за дорожным движением, *прим. автора*) должна обеспечивать существенное преимущество в управлении информацией стратегической направленности, а также возможностей планирования и реагирования со стороны районных полицейских органов»¹.

Компетенция мелких районных органов полиции совпадает с компетенциями крупных городов и округов: выполняют управленческие функции и основные функции (отражение опасности/оперативные действия, пресечение преступлений и ДТП). Региональное разделение полицейских задач отсутствует. Фокусировка на трех ключевых полицейских задачах обеспечивает существенное преимущество в управлении информацией стратегической направленности, а также возможностей планирования и реагирования со стороны районных полицейских органов.

Районные органы полиции принимают во внимание значимые для Земли события и происшествия, и делают выводы, значимые для местного уровня, исходя из опросов граждан и клиентов. Локальные программы безопасности документируют концепции и результаты².

Таким образом, установленная структура и функции полицейских органов Германии направлены на реализацию в целом правоохранительной функции,

¹ Штинкемайер Б. Указ соч. С. 92.

² Там же. С. 94.

в основе которой лежит обеспечение внутренней безопасности. Районные органы полиции как органы управления анализируют оперативную обстановку на своей территории, разрабатывают локальные концепции и реализуют их под собственную ответственность на практике.

Изучив нормативные правовые основы, структуру и функции полиции США и ФРГ, сформулируем следующие выводы:

1) полицейские структуры США и Германии менее бюрократизированы, чем, следовательно, более оперативны в реагировании на потребности населения. В США отсутствует высшее управленческое звено полиции федерального уровня. Функцию координации и надзора за деятельностью полицейских органов осуществляет Федеральное бюро расследований Министерства юстиции США (далее – ФБР). Полицейские органы осуществляют правоохранительную функцию преимущественно на основе законодательства конкретного штата, и руководствуются правилами, регламентирующими деятельность полиции, разработанными непосредственно офисами (управлениями) шерифов и полицейскими департаментами. При этом имеются существенные отличия в организации деятельности и в функциях офисов шерифов среднего уровня и полицейских департаментов среднего уровня. Службы шерифов в США реализуют полномочия в сфере юстиции;

2) полиция районного уровня в США и в ФРГ обладает широкой автономностью от вышестоящих полицейских структур, формирует и реализует самостоятельно собственные концепции, направленные на защиту прав граждан;

3) в отличие от полиции США деятельность полиции ФРГ основана на реализации общегерманского уголовного и уголовно-процессуального законодательства, а также определенных актов административного законодательства федерального значения;

4) основная нагрузка по реализации задачи полиции, в особенности по обеспечению общественной безопасности и общественного порядка, ложится на полицию земель, имеющих право самостоятельно определять структуру, численность и частично порядок взаимодействия с федеральной полицией. Это

отличает немецкую полицию от полиции США, в которых основная нагрузка ложится на полицию муниципалитетов и офисов шерифов (полиция ФРГ выглядит менее децентрализованной);

5) нормативные акты, регламентирующие деятельность полиции в землях ФРГ, делятся на два вида:

– сложнocomпанентные акты, в которых регламентация основ деятельности полиции рассматривается как часть законодательства о безопасности и порядке (Общий закон о защите общественной безопасности и порядка в Берлине¹, Закон Гессена об общественной безопасности и порядке – *HSOG*², Закон о защите общественной безопасности и порядка (Гамбург), Закон о безопасности и порядке (Мекленбург-Передняя Померания) – *SOG M-V*, Закон о полиции и административных правонарушениях Нижней Саксонии – *NPOG*, Закон об общественной безопасности и порядке земли Саксония-Ангальт – *COG LSA*;

– однокомпонентные акты, направленные на регулирование только полиции (законы о полиции остальных земель, соответственно, в Шлезвиг-Гольштейне Законом об управлении земли);

6) Полицейская система крупных городов США построена по схеме: полицейский департамент – округ – участок либо служба шерифа (округ или графство) – патрульные участки. Основные функции управления полицией осуществляются Департаментами или службами шерифа, включающими отдельные управленческие подразделения, в которых выстроена система управления реализацией правоохранительной функции. Городской округ как среднее звено управления полицейской системы следует относить в качестве такового условно, поскольку является в большей степени административным центром, объединяющим

¹ Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln –) Vom 14. April 1992. [Электронный ресурс] URL: https://www.rewi.hu-berlin.de/de/lf/lb/bae/w/files/lb_vl_polr/asog_stand_sept_2004.pdf (дата обращения: 04.04.2024).

² [Электронный ресурс] URL: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=169564,1 (дата обращения: 04.04.2024).

определенное количество патрульных участков. Патрульная служба образует «ядро» полиции¹;

7) в отличие от полицейских органов США, в ФРГ система взаимодействия между полициями земель выглядит более эффективной:

– в наиболее важных направлениях (в области уголовного розыска и контрразведки) налажена система взаимодействия между федеральными полицейскими органами и земельными;

– проводятся на регулярной основе совещания министров внутренних дел земель по конкретным вопросам полицейской деятельности для выработки согласованной позиции;

8) в отличие от США, где ФБР активно осуществляет проверки деятельности полиции штатов и муниципалитетов, федеральные органы уголовной полиции ФРГ не имеют права проверки соответствующих земельных органов, что усиливает степень самостоятельности органов уголовной полиции земель от федеральных;

9) наличие резервных сил полиции Германии на федеральном уровне (полиции готовности, подразделения пограничной охраны) позволяет решать вопросы безопасности общегосударственного значения. При этом в Основном законе ФРГ предусмотрено, что для обеспечения внутренней безопасности полиции земель привлекаются вооруженные силы страны;

10) основными силами полиции районного уровня (районные участки) являются патрульные службы, обеспечивающие общественный порядок и безопасность, обладающие широким кругом полномочий. Деятельность данных подразделений строится с учетом установленных при опросе потребностей граждан.

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 целесообразно рекомендовать предложение, направленное на более широкий учет специфики субъекта РФ и его отдельных районов при

¹ Зиядуллаев М. З. Зарубежный опыт системы охраны общественного порядка и профилактики правонарушений в населенных пунктах // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 2(63). С. 45.

определении правовых и организационных основ деятельности органов полиции с возможностью их разработки и принятия. Представляется целесообразным осуществить реорганизацию управленческого аппарата территориальных органов МВД России на региональном уровне с перераспределением штатной численности и передачей их в соответствующие территориальные органы районного уровня.

Глава 2. Организационные основы реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции и взаимодействие с другими субъектами исполнительной власти

§ 1. Реализация территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции

Правоохранительная функция территориальных органов внутренних дел на районном уровне (далее – ТО МВД России на районном уровне) состоит из ряда направлений, которые конкретизируются в функциях его структурных подразделений, а функции структурных подразделений распределяются в форме функциональных обязанностей каждого отдельного сотрудника подразделения, которые он выполняет лично и постоянно на профессиональной основе. Развитые внутриорганизационные основы являются базой для реализации функций органами внутренних дел в работе с иными субъектами правоохранительной деятельности. «Реализация целей обеспечивается за счет существующей в организации системы управления, которая предполагает наличие реально действующего руководства организацией в целом, ее структурными подразделениями и отдельными сотрудниками»¹.

Среди различных форм ТО МВД России на районном уровне представляет большой научный интерес орган, занимающий среди них высшую ступень в иерархии – Управление МВД России на районном уровне, который может включать систему входящих в рамках подчиненности других форм ТО МВД России на районном уровне – отделы и отделения. ТО МВД России на районном уровне являются базовым опорным звеном системы МВД России, которое реализует явное большинство тактических задач. К примеру, обозначенными органами в Санкт-

¹ Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел: учебное пособие / [И. Ю. Захватов и др.]. Москва : Академия управления МВД России, 2019. С. 4.

Петербурге являются 14 управлений и 5 отделов МВД России. На районном уровне функционируют и другие формы ТО МВД России, закрепленные в нормативном акте МВД России¹.

Криминогенная ситуация, складывающаяся в Санкт-Петербурге как крупнейшем городе этого округа, «в значительной степени обусловлена реальной жизнедеятельностью социальных общностей крупного города, его социально-экономическим состоянием, демографическими особенностями, динамикой миграционных процессов, структурой занятости, социально-психологической атмосферой, состоянием правоохранительной системы и т. д.»².

Санкт-Петербург – крупный мегаполис, включающий транзитные потоки, перевалочные базы, порты, способствующие созданию каналов трафика наркотических средств, это и обуславливает сложившуюся ситуацию в сфере их незаконного оборота.

Также специалистами отмечается разобщенность системы безопасности городских служб. «С их точки зрения, каждая служба, будь то МЧС, ГИБДД, полиция, социальная служба и т. д. пытается избежать ответственности или переложить ее на других. В результате нарушается межведомственное взаимодействие и координация по противодействию преступности»³.

Далее данные авторы отмечают, что «для Санкт-Петербурга характерно, что все чаще закон нарушают подростки из внешне благополучных и даже состоятельных семей. Анализ проведенных исследований показывает, что необходимо срочное создание мер социальной профилактики суицидального поведения подростков, основой которого станет социальная диагностика в школах,

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 14.04.2024).

² Ключев А. В., Ляшко С. В. Профилактическая деятельность по обеспечению правопорядка и законности в Санкт-Петербурге (по материалам социологического исследования) // Управленческое консультирование. 2018. №6 (114). С. 13.

³ Там же. С. 12.

комплексная работа специалистов, а также направленность не только на подростка, но и на учителей и семью»¹.

В других исследованиях актуальность профилактики суицидального поведения подростков только подтверждается. Так, в Санкт-Петербурге проводятся специализированные научные исследования о состоянии преступности в городе и ее прогнозах, предлагаются обоснованные рекомендации для органов власти, в том числе полиции².

К числу актуальных проблем деятельности системы профилактики правонарушений Северо-Западного федерального округа относятся недостаточная структурно-штатная организация деятельности Комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав в некоторых его регионах. Особенно это актуально для Санкт-Петербурга. Следует отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995³ утверждено Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее – Примерное положение). Актом Правительства РФ в 2020 году оно было актуализировано, и в нем были расширены как непосредственно полномочия данных комиссий, так и расширен перечень вопросов, связанных с обеспечением их деятельности⁴. На основании статьи 1 Примерного положения исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации для обеспечения деятельности комиссий могут создавать отделы или другие структурные подразделения в составе исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако относительно для Санкт-Петербурга следует отметить, что «деятельность городской и районных комиссий обеспечивается одним

¹ Там же. С. 18.

² Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие. В 2-х ч. Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. Ч. 2. С. 87.

³ Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 45. Ст. 5829.

⁴ О внесении изменений в Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав: постановление Правительства РФ от 10 февраля 2020 г. № 120 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 7. Ст. 847.

государственным служащим (главный специалист) и одним или двумя старшими инспекторами. В 2024 году ими было организовано проведение более 500 заседаний комиссий и иных рабочих групп при комиссиях. По итогам заседаний вынесено более 8 тысяч постановлений и протоколов. Кроме этого, в 2024 году разработано 5 нормативных правовых актов, направленных на совершенствование деятельности комиссий и профилактику правонарушений несовершеннолетних.

Проведенный экспертами анализ деятельности названных комиссий показал, что в 63 из 85 субъектов Российской Федерации для обеспечения деятельности комиссий созданы специальные отделы или другие структурные подразделения (аппараты, секторы, службы) в составе исполнительных органов государственной власти, в то время как в городе федерального значения Санкт-Петербурге такое подразделение отсутствует»¹.

Данная проблема остается актуальной до настоящего времени.

Еще одной острой проблемой является отмечаемое экспертами и учёными наличие одного территориального органа МВД России на два субъекта РФ – ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области, который «испытывает затруднения в вопросах обеспечения своей деятельности в условиях дефицита федерального финансирования. Об этом свидетельствуют регулярно направляемые в адрес Правительства Ленинградской области обращения руководства ГУ МВД с просьбой оказания финансовой и материально-технической поддержки за счет средств областного бюджета»².

Нерешенность многих проблем ярко демонстрируется в статистических данных по состоянию преступности в субъектах Российской Федерации, включенных в состав Северо-Западного федерального округа. Период с 2021 по 2023 годов показывает, что в таких субъектах РФ, как Республика Карелия, Республика

¹ Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие. В 2-х ч. Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. Ч. 2. С. 84.

² Результаты мониторинга в сфере профилактики правонарушений на территории Ленинградской области в 2021 г. Санкт-Петербург 2022 // [Электронный ресурс] URL: https://kpb.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2022/05/26/Результаты_мониторинга__2021_году.pdf. С. 12 (дата обращения: 18.04.2024).

Коми, Архангельская и Ленинградская области в целом демонстрируется понижение количества регистрируемых преступлений, в Вологодской, Калининградской, Новгородской и Псковской областях динамика незначительная, но в Санкт-Петербурге, Ненецком автономном округе, Мурманской области наблюдается значительный рост количества преступлений в обозначенном периоде.

Данные показатели по количеству зарегистрированных преступлений в субъектах РФ, входящих в Северо-Западном федеральном округе, отличаются между субъектами по причине различных факторов, в том числе по результатам проводимого административно-правового регулирования профилактики правонарушений.

Рассмотрим данное положение на примере такого субъекта РФ, как Архангельская область. Одной из причин снижения количества совершаемых правонарушений несовершеннолетних и в сфере семейно-бытовых отношений является действие закона Архангельской области 2003 г., в котором закреплены правовые нормы о социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергнутых насилию в семье (далее – социально-правовая защита)¹.

Согласно этому закону Министерство труда, занятости и социального развития Архангельской области осуществляет организационные (организация мероприятий в сфере социально-правовой защиты, организация выявления и учета семей, в которых имеют место угроза применения насилия или случаи применения насилия и др.), методические и координационные полномочия в рассматриваемой сфере. Данному органу подведомственно Государственное бюджетное комплексное учреждение Архангельской области общего типа «Архангельский центр социальной помощи семье и детям», в структуре которого функционирует отделение защиты прав детей от насилия. Согласно Положению о данном отделении, помимо предоставления социальных услуг, можно отметить:

– формирование базы данных семей с детьми, подвергшимися жестокому обращению;

¹ О социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 171-22-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. 2003. № 22.

– ведение единого учета суицидальных попыток, в том числе несуицидального самоповреждающего поведения и суицидов в городе Архангельске и Архангельской области;

– реализация программ для родителей и детей с целью предупреждения повторных попыток суицида / несуицидальное самоповреждающее поведение несовершеннолетними, а также, находящихся на сопровождении в отделении»¹.

Обозначенные проблемы профилактики суицидальных попыток несовершеннолетних являются актуальными в других субъектах Северо-Западного федерального округа. Не вполне понятно, почему опыт Архангельской области не может быть принят в других субъектах одного федерального округа. Данный факт демонстрирует относительную разобщенность в нормативно-правовом регулировании отдельных аспектов реализации правоохранительной функции.

В целом для территориальных органов полиции районного уровня Северо-Западного федерального округа характерны проблемы, которые наблюдаются и в органах полиции других федеральных округов.

Следует не только согласиться с мнением, что «организационная структура и полномочия территориальных органов МВД России по субъектам Российской Федерации должны выстраиваться не шаблонно, а с учетом стратегических целей и задач обеспечения регионального сегмента национальной безопасности»², но и обозначить, что и на районном уровне также должны учитываться районный сегмент безопасности (состояние общественной безопасности (оперативной обстановки) в районе; субъектный состав населения и организаций; ведущие сектора занятости населения; наличие органов государственных и иных органов управления и другие факторы).

¹ Положение об отделении защиты прав детей от насилия Государственного бюджетного комплексного учреждения Архангельской области общего типа «Архангельский центр социальной помощи семье и детям» // [Электронный ресурс] URL: https://pravadetstva.arkh.socinfo.ru/media/2022/07/03/1299405935/Polozhenie_ob_otdelenii_zashhity_prav_detej_ot_nasiliya_OZPDN_compressed.pdf (дата обращения: 20.04.2024).

² Балаева Д. Р. Правовое и организационное обеспечение деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2019. С. 19.

Районные управления выступают в роли как объекта управления, так и субъекта. Эта форма и будет рассматриваться в качестве таковой, т. к. именно она сосредотачивает на себе наибольшее количество элементов организации и реализации правоохранительной функции.

Следует отметить, что среди прочих типов организационных структур линейно-функциональный тип в МВД России преобладает и выражается в том, что руководитель обладает правом единоличного принятия решений, и по данной причине в подчиненных ему отраслевых структурах компетенция подчиненных руководителей носит ограниченный характер.

Определение целей, задач, функций и структуры ТО МВД России на районном уровне, формирование миссии обозначенных органов определяются Президентом РФ и вышестоящими органами МВД России (руководством МВД России, его центральным аппаратом, соответствующими территориальными органами МВД России на региональном уровне) и выступают первым этапом становления и развития рассматриваемых органов.

Вторым этапом развития обозначенных органов является определение стратегии, которое выражается в принятии решения о том, как и в каком направлении будут функционировать и развиваться территориальные ОВД на районном уровне, и, как и первый, осуществляется под началом также вышестоящих структур.

В качестве следующего этапа внутриорганизационного развития ТО МВД России на районном уровне выделяется создание необходимых условий для успешного выполнения стратегий реализации правоохранительных функций. В отличие от организаций, функционирующих в гражданско-правовой сфере, у которых этот период считается критическим (поскольку в случае успешного осуществления именно на этом этапе организация достигает своих целей), в деятельности ТО МВД России на районном уровне в качестве конечной цели реализации правоохранительной функции является обеспечение правопорядка, действия права в государстве в целом, которая по своей сущности носит перманентный характер.

В основе критериев достижения цели не могут лежать такие факторы, как рост количества произведенной продукции на определенное количество единиц, увеличение объема сбыта товаров, рост капитализации предприятия и т. п. Стратегические и оперативно-тактические задачи, решаемые при реализации правоохранительной функции – экзистенциальные, перманентные, не имеющие срока окончательной реализации, успешность которых оценивается только по успешности проведения определенных мероприятий по обеспечению общественного порядка, по количеству выявленных и раскрытых преступлений, по реализации профилактических мер и других правоохранительных действий.

Наблюдается связь между наличием правоохранительной функции и формированием и деятельностью подразделений полиции по ее реализации. Так, на вопрос «Считаете ли Вы верным утверждение, что установление тех или иных функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании структуры этих органов?» более 98 % респондентов из числа руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне по Северо-Западному федеральному округу ответило положительно¹.

Структура ТО МВД России на районном уровне устанавливается правовым актом Главного управления МВД России на региональном уровне в соответствии с типовой структурой ТО МВД России на районном уровне.

Рассматриваемый ТО МВД России на районном уровне возглавляет начальник, осуществляющий руководство обозначенного ОВД на основе единоначалия, организует его деятельность. Он обладает наиболее широким кругом организационно-распорядительных полномочий из должностных лиц рассматриваемого вида ОВД.

Компетенцию начальника ТО МВД России на районном уровне можно классифицировать в зависимости от направления деятельности. Среди них выделяются такие полномочия, как:

1) по формированию структурных частей рассматриваемого вида ОВД.
Начальник ТО МВД России на районном уровне:

¹ См. Приложение 2, вопрос 3 анкеты.

а) вносит в вышестоящий ОВД предложения о назначении на должность и освобождении от должности своих заместителей, а также других руководителей, должности которых входят в номенклатуру вышестоящего ОВД;

б) вносит в вышестоящий ОВД предложения по изменению штатного расписания собственного ТО МВД России на районном уровне в установленных пределах;

в) вносит в вышестоящий ОВД предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и госслужащих ТО МВД России на районном уровне;

г) создает при необходимости в пределах утвержденных нормативов штатной численности и категорий временные формирования для реализации задач и осуществления полномочий, возложенных на ТО МВД России на районном уровне;

д) утверждает положения о структурных подразделениях ТО МВД России на районном уровне;

е) решает вопросы, связанные с отбором, расстановкой, воспитанием сотрудников, госслужащих и работников ТО МВД России на районном уровне, и вопросы, связанные с прохождением профессионального обучения, дополнительного профессионального образования и морально-психологического обеспечения;

ж) осуществляет прием на службу (работу) в ОВД, назначение на должность и освобождение от должности, перемещение по службе (работе) и увольнение;

2) по наделению их полномочиями сотрудников:

а) распределяет обязанности между своими заместителями;

б) делегирует в установленном порядке часть своих организационно-распорядительных полномочий своим заместителям, а также руководителям структурных подразделений ТО МВД России на районном уровне по вопросам организации деятельности этих подразделений;

3) по вопросам подготовки кадров и работе с сотрудниками и служащими, осуществления контроля:

а) решает вопросы, связанные с прохождением профессионального обучения, дополнительного профессионального образования и морально-психологического обеспечения;

б) обеспечивает соблюдение законности при осуществлении сотрудниками и служащими оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины;

в) организует и осуществляет контроль за законностью решений и действий должностных лиц ТО МВД России на районном уровне;

г) принимает участие в обеспечении собственной безопасности и организует мониторинг ее состояния;

д) организует правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности ТО МВД России на районном уровне;

4) по взаимодействию с другими органами власти:

а) взаимодействует по вопросам обеспечения правопорядка на обслуживаемой территории с начальниками иных ТО МВД России на районном уровне, с руководителями иных органов, общественных объединений и организаций;

б) осуществляет информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций, граждан;

в) осуществляет в установленном порядке предоставление сведений о деятельности ТО МВД России на районном уровне средствами массовой информации;

г) обеспечивает в рамках компетенции реализацию мероприятий, предусмотренных государственными программами РФ и Санкт-Петербурга;

д) обеспечивает предоставление сведений в ведущиеся в МВД России информационные системы, банки данных, ведение и использование этими сведениями сотрудниками и служащими при осуществлении оперативно-служебной деятельности; государственной статистической отчетности о деятельности ТО МВД России на районном уровне.

Кроме того, начальник ТО МВД России на районном уровне организует правовое обеспечение оперативно-служебной деятельности, осуществляет прием

граждан, рассмотрение их обращений, выполняет целый блок организационных материально-технических, финансовых действий, реализует меры социальной и правовой защиты подчиненных сотрудников и служащих и иные полномочия. При начальнике ОВД действует оперативное совещание для рассмотрения текущих вопросов деятельности.

На современном этапе руководителям ТО МВД России на районном уровне приходится затрачивать больше физической, интеллектуальной и морально-психологической энергии, чтобы осуществлять прямой контроль над каждым организационным элементом, чем в прошлые годы, так как ранее объекты управления были более статичны. В настоящее время объекты управления в силу различных причин развиваются более динамично, чем субъект управления¹.

Так, с появлением новых видов правонарушений в сфере связи и информации, а также увеличением численности, как иностранных граждан, так и тех, кто вступил в российское гражданство, существенным образом изменяет характер оперативной обстановки.

В 2022 году в КоАП РФ внесены изменения, устанавливающие ответственность за ряд новых правонарушений в области связи и информации², что в определенной степени является шагом в сторону адекватного противодействия увеличивающимся противоправным деяниям в этой сфере. Однако динамика развития общественных отношений ускоряется в такой степени, что она не позволяет действующей системе обеспечения прав граждан и их объединений, а также органов публичной власти адекватно и своевременно реагировать на совершение вредоносных действий в информационной среде. Президент Российской Федерации, выступая на расширенной коллегии МВД России в марте 2023 года, отметил, что «Один из безусловных приоритетов вашей работы – это борьба с преступлениями с использованием информационных технологий. По итогам

¹ Афанасьев Д. В. Административно-правовой статус штабных подразделений органов внутренних дел России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2007. С. 17.

² О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 259-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс] URL: <https://pravo.gov.ru> № 0001202207140022 (дата обращения: 24.04.2024).

2022 года число таких преступлений уже превысило полмиллиона и составило четверть от всех уголовно наказуемых правонарушений... Сегодня внедряются новые методы защиты от дистанционных действий злоумышленников, активно вскрываются преступные схемы в информационном пространстве. Вместе с тем важно постоянно информировать граждан о новых разновидностях подобных преступлений, учить, как обезопасить себя от этих преступлений, в целом повышать цифровую грамотность людей¹.

Вызывают определенную обеспокоенность общественные отношения, которые складываются в сфере миграции. В реальном секторе российской экономики увеличивается количество предприятий и учреждений, в которых трудоустроены иностранные работники. По данному вопросу Президент Российской Федерации также отметил, что «большая прозрачность административных процедур, безусловно, позволит обеспечить и более эффективный контроль за миграционной обстановкой в стране, что имеет принципиальное значение для национальной безопасности².

Статистические данные показывают рост количества находящихся в Российской Федерации иностранных граждан. Так, на миграционный учет иностранных граждан и лиц без гражданства в 2020 году было поставлено 9 802 448, в 2021 году – 13 392 897. Число лиц, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации в 2020 году – 656 347, а в 2021 году – 735 385³.

В течение 2022 года на миграционный учет было поставлено уже 16 870 094 иностранных граждан и лиц без гражданства, 691 045 иностранных граждан и лиц

¹ Президент принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России. С докладом также выступил руководитель ведомства Владимир Колокольцев. 20 марта 2023 года // [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 12.04.2024).

² Там же.

³ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2021 года. МВД России // [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434> (дата обращения: 12.04.2024).

без гражданства, в отношении которых принято решение о приобретении гражданства Российской Федерации¹.

По итогам 9 месяцев 2024 г. принято 149,2 тыс. решений об удалении иностранных граждан с территории Российской Федерации (об административном выдворении, депортации и реадмиссии), что на 47,3 % больше, чем за аналогичный период 2023 года. Результатом проведенной работы в части реализации административного законодательства за 9 месяцев текущего года стал рост на 50,4 % (2 550 667) количества составленных протоколов об административных правонарушениях в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства. Удалено из России 102,8 тыс. иностранцев-нарушителей законодательства, что на 45,1 % превышает результаты работы за январь–сентябрь 2023 года².

За непредоставление сведений по требованию ОВД РФ документов или информации об иностранных гражданах или лицах без гражданства, в отношении которых осуществляется иммиграционный контроль, предусмотренный законодательством РФ, составлено в Санкт-Петербурге протоколов об административных правонарушениях 876 (часть 2 статьи 18.10 КоАП РФ), что в два раза больше, чем в 2023 году (АППГ – 410)³. В целом по Северо-Западному федеральному округу в 2023 году таких правонарушений было совершено 562, что указывает на рост данного вида правонарушений⁴.

Контроль за соблюдением правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства осуществляется подразделениями полиции территориальных органов МВД России

¹ Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2022 года с распределением по странам и регионам. Данные МВД России // [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074711/> (дата обращения: 09.05.2023).

² Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–октябрь 2024 года. МВД России // [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/57172708/> (дата обращения: 09.09.2023).

³ Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в г. Санкт-Петербурге за январь–декабрь 2024 года. Материалы официально не публиковались.

⁴ Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь–декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

на региональном и районном уровнях в ходе выполнения возложенных на них полномочий¹.

Наблюдается увеличение количества направлений деятельности как МВД России в целом, так и ТО МВД России на районном уровне, что подтверждается и результатами социологического опроса.

При проведении анкетирования руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне Северо-Западного федерального округа был поставлен вопрос «Считаете ли Вы, что общее количество возложенных задач и функций полиции остается высоким (более ста), и это существенно затрудняет качественное, а иногда и своевременное их выполнение?», на который более 93 % анкетированных ответили положительно².

Обозначенные функции начальника являются организационной основой формирования и деятельности соответствующих структурных органов и подразделений, реализующих действия организационного, вспомогательного, обеспечивающего характера. Данный начальник выступает в роли не только организующего лица, но и координатора деятельности всех подразделений, реализующих в рамках своих компетенций правоохранительную функцию.

Организационная структура является функциональным началом реализации правоохранительной функции. В силу многокомпонентности правоохранительной функции многокомпонентной является и организационная структура. При определении структуры ТО МВД России на районном уровне осуществляется дифференциация и фиксация функций их подразделений. В качестве компонентов структуры (самого ТО МВД России на районном уровне как системы) выступают элементы данной подсистемы: органы управления, органы, службы и подразделения.

¹ Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 3 июля 2023 г. № 479 // [Электронный ресурс] URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308180047?index=3> (дата обращения: 09.09.2023). Опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации 18.08.2023.

² См. Приложение 2, вопрос 6 анкеты.

Наряду с руководителем к органам управления относятся его заместители, подразделения межотраслевого управления (штабы и организационно-инспекторские службы) и подразделение оперативного управления – дежурная часть. Правоохранительная функция в ТО МВД России на районном уровне реализуется преимущественно в форме административной деятельности полиции.

Среди других видов административной деятельности полиции обладает наибольшим объемом по той причине, что именно ее осуществляют более половины сотрудников органов внутренних дел. Она охватывает большинство направлений правоохранительной функции. Под административной деятельностью полиции понимается «исполнительно-распорядительная (управленческая) деятельность по организации работы подразделений и служб органов внутренних дел и практическому осуществлению административно-правовыми способами и средствами возложенных функций по охране общественного порядка, обеспечению общественной безопасности и борьбе с преступностью»¹. Именно такое определение ученые считают устоявшимся и общепринятым².

Целесообразно рассмотреть и исследовать реализацию правоохранительной функции через такой важнейший организационный компонент административной деятельности полиции, как организация и проведение оперативно-профилактических мероприятий различной направленности. Они являются наглядным примером того, как осуществляются основные (специальные) виды правоохранительной функции. К их числу относятся такие, как обеспечение защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств, охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, профилактика преступлений и административных правонарушений, противодействие незаконной миграции, противодействие незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, и иные.

¹ Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник. Москва : ЦОКР МВД России, 2009. С. 8.

² Афанасьев А. Ю., Ретин М. Е. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. 2016. № 8-1. С. 163.

Руководитель ТО МВД России на районном уровне организует проведение на территории района отдельных направлений правоохранительной деятельности как на основе федеральных, так и региональных и локальных правовых и иных актов. К числу правовых актов федерального уровня относятся требования приказа МВД России от 13 августа 2022 г. № 722 «О совершенствовании организации проведения комплексных оперативно-профилактических мероприятий (далее – ОПМ) в системе МВД России», которые лежат в основе актов органов МВД России нижестоящего уровня. Ежегодно ТО МВД России на региональном уровне разрабатывают Планы основных организационных мероприятий на соответствующий год, реализуемые во всех нижестоящих органах.

К числу одного из основных направлений на современном этапе административной деятельности относятся работа с несовершеннолетними, с неблагополучными семьями. Данный вид деятельности является одним из составляющих в борьбе за правильность поведения и мировоззрение подрастающего поколения и в целом эта забота о будущем нашей страны.

Являясь первичной ячейкой общества, семья, к сожалению, является в нередких случаях и ядром раздора, неблагополучия, конфликтов, насилия, наркомании и алкоголизма и иных негативных факторов. Несовершеннолетние, пребывая в неблагополучной среде, подвергаются противоправному воздействию, в нередких случаях впоследствии сами становятся субъектами агрессии.

Особый интерес для исследования представляет осуществление ТО МВД России на районном уровне оперативно-профилактических мероприятий по выявлению и пресечению противоправной деятельности подростковых групп, выявлению лидеров групп антиобщественного и иного характера, активных участников неформальных молодежных объединений, пресечению фактов их отрицательного влияния на подростков, выявлению совершеннолетних лиц, вовлекающих несовершеннолетних в преступную и антиобщественную деятельность, по нейтрализации попыток вовлечения несовершеннолетних в деструктивную деятельность, в незаконные массовые акции, противодействия проникновению в подростковую среду информации, пропагандирующей насилие

в образовательных организациях. Особую актуальность данная проблема приобрела на современном этапе. Количество ложных и вредоносных информационных вбросов увеличились в несколько раз. Динамика процессов, происходящих в российском обществе, в том числе под давлением западных стран, требуют принятия неотложных мер по укреплению патриотического воспитания детей и молодежи. Министр внутренних дел на расширенном заседании коллегии МВД России отметил, что «во взаимодействии с Роскомнадзором пресечено распространение порядка 160 тысяч ложных и других запрещённых сведений. В силу понятных причин они прежде всего ориентированы на молодёжь – самую многочисленную и активную аудиторию. В целях формирования у подрастающего поколения нетерпимости к деструктивной идеологии на плановой основе проводились оперативно-профилактические мероприятия¹.

О. А. Дизер отмечает, что «защита прав и свобод граждан имеет первостепенное значение, поскольку закрепляется и гарантируется Конституцией РФ. В связи с этим законодательством должны регламентироваться не только вопросы развития, но и защиты прав и свобод граждан в условиях развития цифрового пространства»².

Оперативно-профилактические мероприятия, проводимые ОВД, относятся к числу основных видов оперативного воздействия на различные вызовы.

Следует обозначить, что основным организующим субъектом оперативно-профилактических мероприятий (далее – ОПМ), осуществляемых на районном уровне, является начальник подразделения отдела участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних (далее – ОУУП и ПДН). Именно ему руководитель ОВД, как правило, поручает непосредственное оперативное руководство по решению задач ОПМ.

¹ Доклад Министра внутренних дел Российской Федерации на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России. 20 марта 2023 года // [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 12.08.2023).

² *Дизер О. А.* Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности в условиях формирования цифрового пространства // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2020. № 3(89). С. 65.

На подготовительном этапе ОПМ проводится анализ оперативной обстановки в районе, готовятся организационно-исполнительные документы по проведению ОПМ, в которых определяются его цели, период времени его проведения, субъекты реализации, адресные программы с указанием проверяемых объектов, перечень мер, реализуемых на нем, форма отчета о результатах проведения ОПМ.

С целью концентрации материалов о проводимом ОПМ в дежурных частях территориальных отделов полиции и в самом УМВД России по району заводится накопительное дело, в которое собираются все компоненты и материалы по операции, отражается его ход и промежуточные итоги: выписки из управленческих решений; краткий анализ оперативной обстановки; информация, направленная субъектам системы профилактики; перечни мероприятий, расстановка сил и средств, выписки из протоколов служебных совещаний.

При проведении ОПМ поставленные задачи выполняются посредством выполнения субъектами отдельных спланированных мероприятий в ходе административной и иных видах деятельности. Субъектами-исполнителями ОПМ являются ведущие подразделения полиции – ОУУП и ПДН, отдел уголовного розыска УМВД России (далее – ОУР).

К числу основных мероприятий относятся:

- ежедневные инструктажи и подведение итогов мероприятий, на основе которых вносятся коррективы и дополнения;
- осуществление проверок, состоящих на учетах несовершеннолетних и групп антиобщественной направленности в рамках оперативно-зональных групп с дальнейшим приобщением полученной информации к учетно-профилактической документации об изучении образа жизни несовершеннолетних, установления источника получения доходов семьи, изучение условий проживания неблагополучных семей, о причастности конкретных несовершеннолетних к совершению преступлений, получение объяснений;
- проведение мероприятий, направленных на выявление и разоблачение групп несовершеннолетних антиобщественной и противоправной направленности, в том числе совершивших преступления и не достигших возраста привлечения

к уголовной ответственности, совершеннолетних лиц, вовлекающих несовершеннолетних в совершение противоправных наказуемых деяний, а также пресечения фактов отрицательного влияния лидеров указанных групп на несовершеннолетних;

– проведение мероприятий, направленных на переориентацию групп несовершеннолетних криминогенной и антиобщественной направленности, в том числе совершивших преступные деяния, а также принадлежащих к неформальным молодежным объединениям, компрометацию их лидеров;

– проведение рейдовых мероприятий по выявлению случаев бродяжничества и беспризорности, в том числе находящихся в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей или иных законных представителей, с проверкой мест концентрации таких лиц (вокзалов, привокзальных территорий, станций, платформ, железнодорожных перегонов, парков отстоя подвижного состава). Принятие мер по направлению вышеуказанной категории несовершеннолетних в специализированные учреждения;

– установление доверительных отношений с гражданами с целью получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию правонарушений несовершеннолетних, связанных с деятельностью неформальных молодежных объединений, в том числе экстремистской направленности;

– проверка стоянок автотранспорта, рынков и иных мест с целью установления фактов незаконного использования труда несовершеннолетних, их причастности к деятельности групп несовершеннолетних антиобщественной направленности;

– посещение подростковых клубов, спортивных секций, изучение личностей руководителей и членов данных организаций на предмет возможной организации преступных групп, особое внимание уделив несовершеннолетним, состоящим на профилактическом учете в ОДН ОУУП и ПДН УМВД России, в том числе входящим в группы антиобщественной направленности;

– посещение по месту жительства несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете ОДН ОУУП и ПДН УМВД России с целью проведения

разъяснительной работы с подростками и их родителями об административной и уголовной ответственности за совершение противоправных деяний;

– проведение коллективных встреч с родителями, законными представителями несовершеннолетних, на которых информировать о молодежных течениях противоправной направленности, а также необходимости незамедлительного обращения в правоохранительные органы при установлении фактов негативного влияния на подростков посторонних лиц с целью развития агрессии и побуждений к насильственным проявлениям в отношении окружающих и самоубийствам;

– осуществление мониторинга сети «Интернет», в том числе закрытых сообществ в социальных сетях, в целях выявления контента, пропагандирующего деструктивное поведение, субкультуры криминального характера, а также деятельность неформальных молодежных объединений противоправной направленности. Принятие незамедлительных мер по блокировке указанных ресурсов, обеспечив документирование и доказывание, принятие мер в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Это не полный перечень мероприятий, который осуществляется ТО МВД России на районном уровне в отношении несовершеннолетних и связанных с ними лиц. Однако изучение их реализации и итогов позволяют выявить отдельные недостатки как правового, так и организационного характера.

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 ТО МВД России на районном уровне.

В качестве основных организующих субъектов проведения оперативно-профилактических мероприятий (далее – ОПМ), определяемым руководителем ТО МВД России на районном уровне, в большей части являются руководители нижнего звена: начальники территориальных отделов, начальник подразделения отдела

участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних (курсив автора) (далее – ОУУП и ПДН)¹, начальник отдела обеспечения общественного порядка².

При анкетировании руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне Северо-Западного федерального округа более 20 % респондентов ответили, что руководителям подразделений УУП и ПДН в области организации и осуществления оперативно-профилактических мероприятий, включая права по оказанию управленческого воздействия на приданные силы, целесообразно предоставлять больший объем дискреционных прав, что указывает на недоверие руководителей более высшего звена к подчиненным руководителям (более нижнего звена), высокую служебную нагрузку³. Здесь наблюдается противоречие: с одной стороны, при анкетировании данной категории руководителей выявилось, что более 77 % из них считают данное предложение нецелесообразным (только 20 % согласны, о чем сказано выше), а с другой – на практике руководители среднего звена, в частности, подразделений УУПиПДН, при планировании ОПМ определяются в качестве их непосредственных руководителей.

В отдельных видах ОПМ, направленных на выявление и предупреждение преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, взрывных устройств, в целях повышения эффективности взаимодействия между структурными подразделениями ответственным за организацию и проведение

¹ Распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 18 марта 2022 г. № 15 «О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга оперативно-профилактического мероприятия «Лидер»; распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 18 марта 2022 г. № 2214 «О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Надзор»; распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 28 марта 2022 г. № 17 «О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Рецидив»; распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 12 сентября 2022 г. № 22 «О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Твой Выбор»».

² Распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 20 января 2022 г. № 1 «О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга оперативно-профилактического мероприятия»; распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 1 апреля 2022 г. № 19 «О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга локального оперативно-профилактического мероприятия».

³ См.: Приложение 2, вопрос 5 анкеты.

ОПМ назначается руководитель из числа руководства ТО МВД России на районном уровне – заместитель начальника УМВД России по району – начальник полиции.

В Отчете о результатах проведения ОПМ (приложение к распоряжению УМВД России по району) предусмотрены различные позиции: о видах и количестве субъектов ОПМ; классификация и количество доставленных несовершеннолетних (по группам, в состоянии опьянения, по возрасту – в группах (до 10 лет, до 14 лет, до 16 лет и от 16 лет) в ночное время, находящихся в розыске, самовольно ушедших из государственных учреждений, за размещение рекламы наркотических средств, за совершение административных правонарушений, помещенные в ЦВСНП, по акту о помещении в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, в медицинские организации и др.); данные о количестве привлеченных к административной ответственности несовершеннолетних более чем по 14 статьям КоАП РФ; данные о количестве привлеченных к административной ответственности совершеннолетних лиц (физических, должностных, юридических), в том числе за незаконную продажу им алкогольной и табачной продукции.

Результаты проведения ОПМ обобщаются и анализируются с целью определения степени влияния действительного состояния дел с несовершеннолетними на состояние оперативной обстановки, выявления причин и условий совершения ими правонарушений.

К числу актуальных направлений административной деятельности ТО МВД России на районном уровне относятся противодействие семейному насилию и другим негативным факторам. В сфере семейно-бытовых отношений выявляются такие негативные явления, как семейное неблагополучие, безнадзорность, противоправное насилие, что разрушает надлежащее развитие личности в семье, в том числе детей. Вместе с тем до настоящего времени отсутствует относительно конкретная регламентация организации деятельности полиции по противодействию

семейному насилию, в том числе основных субъектов этой деятельности – участковых уполномоченных полиции, о чем было отмечено еще в 2015 году¹.

Среди актуальных является и проблема противодействия нарушениям, посягающим на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и требований правовых режимов. Рассмотрим реализацию правоохранительной функции на примере практики привлечения виновных лиц за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьей 6.1.1 КоАП РФ «Побои», в санкции которой определены как административный штраф, так и административный арест. Кроме того, по данным правонарушений частью 1 статьи 28.7 КоАП РФ предусмотрено осуществление производства в форме административного расследования. Однако проблемы, связанные с производством по обозначенным делам, в ОВД остаются для руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне не столь неочевидными. Но практика показывает обратное.

Так, по данным Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации за 2021 год в суды общей юрисдикции для рассмотрения поступило 176 495 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.1.1 КоАП РФ, из них возвращено для устранения недостатков протоколов (ст. 29.4 ч. 1 п. 4 КоАП РФ) 28 416 дел об административных правонарушениях, и только 109 803 лиц было подвергнуто наказанию².

Практически аналогичная ситуация сложилась и в 2022 году, в котором поступило подобных дел чуть меньше – 170 111, из них возвращено для устранения

¹ Равнюшкин А. В., Левин П. Н., Гайдуков А. А. О правовых и организационных аспектах деятельности полиции по защите прав и законных интересов граждан в сфере семейно-бытовых отношений // Проблемы права. 2015. № 1(49). С. 127.

² Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации / Судебная статистика / Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год/№ 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2021 г.» // [Электронный ресурс] URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 07.08.2023).

недостатков протоколов (ст. 29.4 ч. 1 п. 4 КоАП РФ) 26 598 дел об административных правонарушениях, и 108 420 лиц было подвергнуто наказанию¹.

Приведенные данные показывают, что сотрудники ОВД (полиции) при производстве по делам о побоях совершают значительное количество ошибок и нарушений, что отражается на составленных протоколах об административных правонарушениях, которые судом возвращаются на доработку. Однако только 9,2 % из числа анкетизируемой категории руководителей из территориальных органов МВД России по Северо-Западному федеральному округу обозначили, что необходимо создать или увеличить их штатную численность по оперативному реагированию и контролю в обозначенной сфере.

Имеется ряд проблем, связанных с организацией проверки сообщений о семейно-бытовых конфликтах. Так изначально, как правило, сообщение о конфликте по определенному адресу поступает в дежурную часть ТО МВД России на районном уровне или его отдел. За неимением постоянной возможности направить туда участкового уполномоченного полиции (далее – УУП)² дежурный направляет на адрес наряд патрульно-постовой службы полиции (далее ППСП). Прибыв по адресу, сотрудники данной службы при установлении обстоятельств побоев принимают заявление и объяснение от потерпевшего, а также в отношении потерпевшего выносят определение о назначении судебно-медицинской экспертизы по делу об административном правонарушении. Содержание материала об административном правонарушении по ст. 6.1.1 КоАП РФ представляет собой заявление и объяснение потерпевшей, рапорт ППСП. В таком достаточно скудном варианте собранный материал поступает УУП для дальнейшего разбирательства. Правонарушителя доставляют в дежурную часть отдела полиции, где после осуществления всех необходимых процедур, согласно ст. 27.5 КоАП РФ, через три

¹ Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации / Судебная статистика / Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год/№ 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2022 г.» [Электронный ресурс] URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 07.08.2023).

² Приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности» не предусмотрено круглосуточное дежурство этих должностных лиц.

часа он освобождается. На этом действия патрульно-постовой службы заканчиваются¹.

Аналогичным образом происходит и в случае обращения потерпевшего лично в отдел полиции. Заявление и объяснение от потерпевшего принимается оперативным дежурным или помощником оперативного дежурного дежурной части. В таком виде, идентичном первому варианту, административный материал поступает к УУП, которому буквально заново приходится начинать работу по конкретному факту побоев: выяснять все обстоятельства случившегося конфликта; устанавливать лицо, являющееся правонарушителем в данном конфликте, если оно не известно, если известно, то опрашивать его по факту причинения им побоев потерпевшему; устанавливать свидетелей и очевидцев случившегося конфликта; общаться с потерпевшим по факту причинения ему телесных повреждений и прохождения судебно-медицинской экспертизы. Все эти действия УУП осуществляет спустя определенное время после случившегося конфликта, что существенно влияет на достижения конкретного результата, а именно составления протокола об административном правонарушении и направления данного материала в суд. Так, например, сложно установить свидетелей побоев, которые могли оказаться просто прохожими или незнакомыми людьми, и опросить их, по существу, уже не получится. Может поменяться и отношение самого потерпевшего к случившемуся конфликту, по истечении определенного времени достаточно большой процент потерпевших обращается в полицию с повторным заявлением, в котором просит прекратить разбирательство по делу².

¹ *Никифорова Я. М.* Проблемы, возникающие при проведении административного расследования правонарушений по ст. 6.1.1 КоАП РФ участковыми уполномоченными полиции // Служба участковых уполномоченных полиции: вчера, сегодня, завтра... (к 95-летию образования) : сборник тезисов докладов и выступлений, Барнаул, 16 ноября 2018 года. Барнаул: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2018. С. 59.

² *Репьев А. Г., Кашкина Е. В.* О некоторых проблемных аспектах производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Проблемы в российском законодательстве. 2017. № 4. С. 248–253.

В целях преодоления сложившейся ситуации руководство ТО МВД России на районном уровне и ОУУП и ПДН осуществляет переход к системе привлечения УУП на суточное дежурство для рассмотрения обращений граждан, что, по сути, является одной из форм несения службы УУП, позволит организовывать непрерывное реагирование силами УУП на поступающие сообщения, устранив в большинстве случаев необходимость совершения повторных выездов, а значит, ускорит процесс принятия процессуального решения по материалам проверок уполномоченным на то лицом¹.

В первом случае уровень образования сотрудников ППСП и квалификационные требования к должностям не предполагают наличие компетенций у данных сотрудников по осуществлению административных расследований и других сложных действий, влекущих глубокие юридические последствия. Во втором случае сотрудники дежурных частей нагружены выполнением разнонаправленных обязанностей: по регистрации сообщений о преступлениях, других правонарушениях, происшествиях; организацией реагирования на них; контроля соблюдения служебного распорядка дня; обеспечением пропускного контроля; инструктажем личного состава, заступающих в наряды; анализом оперативной обстановки и многими другими действиями, что не позволяет данным должностным лицам качественно отработать поступившее заявление лично.

Целесообразно первоначально укрепить подразделения, непосредственно осуществляющие деятельность по оперативному реагированию на происшествия, преступления и административные правонарушения, посредством увеличения их штатной численности и денежного довольствия. При выполнении указанных рекомендаций одновременно провести ряд мероприятий, как упрощающих деятельность по работе с обращениями граждан, так и повышающих уровень профессиональной подготовки.

¹ Бирюков В. В. О некоторых проблемах в организации ежедневной деятельности участковых уполномоченных полиции // Академическая мысль. 2021. № 4(17). С. 67.

К числу актуальных проблем относится вопрос противодействия административно-правовыми средствами обороту наркотиков, в том числе в Северо-Западном федеральном округе. Так, за последние два года в данном округе наблюдается рост административных правонарушений, предусмотренных статьями 6.8 и 6.9 КоАП РФ: по статье 6.8 КоАП РФ совершено в 2022 году 1153 правонарушения, в 2023 году – 1162 правонарушения; по статье 6.9 КоАП РФ совершено в 2022 году – 8491, и в 2023 году – 9618¹.

Сотрудники ППСП, ОУУП и ПДН выступают в качестве тех сил, которыми перекрываются самые разнообразные направления деятельности ТО МВД России на районном уровне: от обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в общественных местах (на маршрутах патрулирования, на административных участках, в зоне проведения массовых мероприятий) до осуществления некоторых функций охранно-конвойной службы. Продолжающаяся урбанизация страны, появление новых жилых кварталов в городах, наличие протестных настроений у жителей, наличие угроз различным видам безопасности требуют принятия мер по увеличению численного состава сотрудников полиции обозначенных подразделений.

На сотрудников данных подразделений ложится основная нагрузка и в проведении ОПМ «Надзор»², задачами проведения которой являются:

1) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, а также раскрытие преступлений, в первую очередь, совершенных:

а) лицами, освобожденными из мест лишения свободы и имеющими непогашенную или неснятую судимость;

б) лицами, осужденными к видам наказания, не связанным с лишением свободы, и осужденными условно;

в) лицами, освобожденными из мест лишения свободы, которым судом установлены ограничения и обязанности;

¹ Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

² Распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 18 марта 2022 г. № 2214 «О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Надзор».

- 2) выявление и постановка на профилактические учеты лиц, обозначенных в п. 1;
- 3) осуществление контроля за поведением лиц, ранее судимых, в том числе находящихся под административным надзором, соблюдением ими установленных ограничений и обязанностей;
- 4) выявление причин и условий рецидивной преступности, и в пределах компетенции принятие соответствующих мер, направленных на их устранение.

На подразделения ОУУП и ПДН, ОУР возлагается обязанность:

- по установлению доверительных отношений с гражданами с целью получения информации, способствующей предупреждению и раскрытию преступлений и административных правонарушений, сведений об образе жизни и поведения ранее судимых лиц, других лиц, состоящих на профилактическом учете в органах внутренних дел, а также разыскиваемых преступников;
- проведению проверок по месту жительства / проживания лиц, представляющих оперативный интерес, осужденных к видам наказаний, не связанных с лишением свободы, и имеющих ограничения и обязанности, возложенные на них судом, с целью выявления правонарушений, посягающих на здоровье, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения и общественную нравственность, порядок управления, общественный порядок и общественную безопасность.

При осуществлении ОПМ «Надзор» также возникают трудности, связанные со временем проведения данного мероприятия – круглосуточно, что требует определенного количества личного состава для службы в ночное время для проверки по месту жительства лиц, освобожденных из мест лишения свободы и в отношении которых установлен административный надзор в соответствии с федеральным законом¹ на предмет соблюдения ими ограничений и запретов.

Усложняется оперативная обстановка, складывающаяся в сфере незаконной миграции. Так, по итогам 2022 года на территории Петроградского района Санкт-Петербурга увеличилось количество преступлений на 220 % по сравнению с 2021

¹ Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 15. Ст. 2037.

годом, что составляет более 19 % от всех зарегистрированных преступлений. Увеличилось количество выявленных преступлений, связанных с фиктивной постановкой на учет иностранного гражданина по месту пребывания в Российской Федерации (ст. 322.3 УК РФ) и других преступлений. Также за период 2022 года составлено 1184 административных протоколов по статье 18.8 КоАП РФ.

Проведение ОПМ, направленных на противодействие незаконной миграции, нейтрализацию террористических и экстремистских угроз, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений, совершаемых мигрантами, пресечение деятельности организованных преступных групп, действующих в сфере незаконной миграции, требуют привлечения больших сил: сотрудников отдела в сфере миграции (ОВМ), ОУУП и ПДН, ОУР, отдела по борьбе экономическим преступлениям и противодействию коррупции (ОЭБ и ПК), отдела по исполнению административного законодательства (ОИАЗ), ОГИБДД, ОР ППСП. Тактическое значение имеет информация, позволяющая организаторам ОПМ сформировать адресные программы по проверке мест проживания, пребывания, использования и возможного использования труда мигрантов, организаций, оказывающих гостиничные услуги, жилого сектора расселенных и заброшенных домов, нежилых зданий и помещений, общежитий, больниц, образовательных и медицинских организаций, организаций-работодателей, которые, по данным налоговых инспекций, не предоставляют отчетность о финансово-хозяйственной деятельности.

Подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России усилен контроль за работодателями, привлекающими к трудовой деятельности мигрантов. Так, в 2,4 раза возросло (с 4 332 до 10 222) количество внеплановых проверок, проведенных в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, по итогам которых выявлено на 77,4 % больше правонарушений (с 16 260 до 28 849)¹.

¹ Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–октябрь 2024 года. МВД России // [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/57172708/> (дата обращения: 03.11.2024).

Методическая помощь в обеспечении документационной фиксации выявленных правонарушений в сфере миграции должна систематически осуществляться со стороны ОИАЗ. При привлечении иностранных граждан к административной ответственности осуществляется в установленном порядке аннулирование выданных разрешений работодателям на привлечение и использование иностранной рабочей силы, аннулирование разрешений на работу и патентов иностранным работникам. К основным мероприятиям по ОПМ относятся: проверка рынков, торговых предприятий, строительных площадок, иных объектов и организаций, использующих труд иностранных рабочих.

Практика показывает, что проведение подобных ОПМ позволяет решить большинство задач, направленных на реализацию правоохранительной функции. Однако их положительный эффект недолговременный.

Однако миграционные процессы, влияющие на состояние оперативной обстановки, требуют осуществления постоянных контрольных мероприятий в данной сфере, а не только проведения ОПМ и рейдов. В этих целях в ТО МВД России на районном уровне целесообразно создать несколько групп из числа сотрудников полиции, деятельность которых должна быть направлена на ежедневное осуществление мероприятий, направленных на выявление, пресечение, фиксацию (документирование) административных правонарушений, а также преступлений, связанных с мигрантами. По данной причине необходимо увеличить штатную численность подразделения по вопросам миграции, в которой создать отделение по осуществлению контроля миграционных правил и пресечению административных правонарушений в данной сфере, в том числе по выполнению судебных решений, связанных с административным выдворением.

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 в целом необходимо увеличить штатную численность подразделений, которые будут осуществлять оперативное реагирование и контроль:

в сфере миграции посредством ежедневных профилактических действий в общественных местах и местах концентрации иностранных граждан (52,8 %);

в сфере информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента) (17,4 %);

противодействия нарушениям, посягающим на здоровье, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и требований правовых режимов) (9,2 %);

противодействия нарушениям в сфере окружающей среды и природопользования (2,1 %);

иные (укажите)___ ППСП, ГИБДД, УУП и ПДН (18,5 %)¹.

Результаты объясняет социологическое исследование, показывающие, что необходимо усилить работу с нарушениями мигрантов.

В качестве направлений, проводимых в рамках административно-правового контроля (надзора) в сфере миграции, следует определить следующие:

– создание полноценной системы внедрения и реализации селективных методов, применяемых в сфере миграционной политики (усилить реализацию приоритета въезда в Российскую Федерацию иностранных граждан и лиц без гражданства, имеющих высокую квалификацию)²;

– развитие института аннулирования российского гражданства у лиц, которые ранее обладали статусом иностранных граждан или без гражданства, за совершение определенных видов преступлений или действий, направленных против Российской Федерации и ее граждан³;

¹ См. Приложение 2, вопрос 14 анкеты.

² Лампадова С. С. Селективные подходы к регулированию долгосрочной миграции в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2021. № 4(92). С. 188–197.

³ О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 18. Ст. 3215.

– усовершенствование системы административного выдворения иностранных граждан и лиц без гражданства, в особенности самого процесса перемещения данных лиц через границу Российской Федерации за ее пределы¹.

В частности, согласно части 7 статьи 32.10 КоАП РФ МВД России осуществляет контроль за исполнением иностранным гражданином или лицом без гражданства постановления о его административном выдворении за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации. Однако в исполнении данного вида административного наказания участвуют должностные лица Федеральной службы судебных приставов (далее – ФССП), которые в целях исполнения решений суда в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации посредством помещения таких иностранных граждан или лиц без гражданства в специальные учреждения МВД России. Таким образом, ТО МВД России являются исполнителем данного вида наказания, а не ФССП. Кроме того, исполнение административного выдворения обозначенных лиц в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации осуществляется также ТО МВД России, что существенно повышает служебную нагрузку на подразделения полиции, отвлекает от реализации правоохранительной функции, и норма, закрепленная в части 7 статьи 32.10 КоАП РФ, требует пересмотра.

К числу мер, которые могут повысить эффективность исполнения административного выдворения, это усиление подразделений, исполняющих данный вид дополнительного наказания. При этом необходимо уменьшить вмешательство со стороны государства в осуществление права лица на уважение государством его семейной жизни, соблюдение требованиям ст. 8 Конвенции о защите прав человека

¹ Быков К.В. Быков, К. В. О реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции (на примере сферы миграции) / К. В. Быков // Административное право и процесс. – 2024. – № 8. – С. 76-77.

и основных свобод¹ и правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации²;

- развитие системы выявления и пресечения каналов незаконной миграции;
- развитие системы оперативно-розыскной деятельности, осуществляемой посредством реализации оперативно-розыскных мероприятий с целью получения информации о состоянии происходящих процессов в миграционной среде.

К числу новых направлений противодействия негативным явлениям относится выявление деструктивного контента в сети «Интернет», а также пропагандирующих субкультуры криминального характера, деятельность неформальных молодежных объединений противоправной направленности. Этот фактор приобретает все более актуальный характер по причине роста влияния транснациональных Интернет-компаний, которые через социальные сети, новостные сервисы, индустрию игр и развлечений внедряют установки различной направленности: политические, экономические, исторические, религиозные, культурно-нравственные.

Как было отмечено выше, на протяжении последних лет произошел резкий скачок преступлений в сфере информации и компьютерных технологий.

Возникла потребность в улучшении качества реализации функции государства по обеспечению информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента), что влечет за собой укрепление соответствующих подразделений в территориальных органах МВД России на районном уровне как первого звена в противодействии указанным видам правонарушений.

Из вышестоящих структур системы МВД России в ТО МВД России на районном уровне поступают указания с задачей осуществить мероприятия, направленные на выявление и пресечение фактов деструктивного воздействия на

¹ Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001. № 3.

² Постановление Конституционного суда от 23 мая 2017 г. № 14-П по делу о проверке конституционности Положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201705250002?ysclid=m1aemyeil3718343358> (дата обращения: 12.10.2023).

людей, в том числе несовершеннолетних¹. Практика показывает, что такое воздействие осуществляется транснациональными Интернет-компаниями. Однако разработанный механизм такого противодействия еще не разработан.

Например, за распространение в средствах массовой информации и в сообщениях и материалах средств массовой информации в информационно-телекоммуникационных сетях информации об иностранных агентах, информации о включённых в опубликованный перечень общественных и религиозных объединений, иных организаций, в отношении которых судом принято вступившее в законную силу решение о ликвидации или запрете деятельности, совершение других действий, предусмотренных частями 2, 9-12 статьи 13.15 КоАП РФ в Северо-Западном федеральном округе было составлено всего в 2022 году было привлечено 41 лицо, а в 2023 году – 10².

В Российской Федерации административно-правовое регулирование противодействия случаев нарушения прав граждан в цифровой среде не имеет достаточно развитого законодательного уровня. Группа отечественных ученых пришла к выводу, что «установление «классических» мер ответственности, таких как административный штраф за неисполнение требований законодательства, является недостаточным для обеспечения правопорядка в цифровом пространстве, поскольку многие участники правоотношений не имеют физического присутствия и имущества в пределах юрисдикции большинства государств, в которых они осуществляют свою коммерческую деятельность. В таких условиях государства вынуждены принимать дополнительные меры для защиты публичного порядка и косвенного принуждения к исполнению требований национального законодательства (выстраивание взаимодействия с крупными Интернет-компаниями, блокировка доступа к незаконному контенту через информационных посредников, противодействие средствам обхода блокировки, исключение ссылок на незаконный контент из поисковой выдачи операторов поисковых сервисов, запрет

¹ План основных мероприятий ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области на 2022 год.

² Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

размещения рекламы на Интернет-сайтах, не соблюдающих требования национального законодательства, и т. п.)»¹.

В статье 15.3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ² содержится перечень противоправной информации, содержащей призывы к массовым беспорядкам, осуществлению экстремистской деятельности, участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, ложных сообщений об актах терроризма и иной недостоверной общественно значимой информации, распространяемой под видом достоверных сообщений, которая создает угрозу причинения вреда жизни и (или) здоровью граждан, имуществу, массового нарушения общественного порядка и (или) общественной безопасности либо угрозу создания помех функционированию или прекращения функционирования объектов жизнеобеспечения, транспортной или социальной инфраструктуры и другая, по которой Генеральный прокурор Российской Федерации или его заместители обращаются в Роскомнадзор, с требованием о принятии мер по ограничению доступа к информационным ресурсам, распространяющим такую информацию. Однако в обозначенной норме такой перечень не полный. Полагаем, что к нему следует отнести пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола (статья 6.21 КоАП РФ), пропаганда педофилии (статья 6.21.1 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) – противоправный контент в сфере сексуального развития. По статьям 6.21–6.21.2 КоАП РФ вправе составлять протоколы об административных правонарушениях именно должностные лица органов внутренних дел согласно пункту 1 части 2 статьи

¹ Краткий сравнительно-правовой анализ мер по противодействию распространения противоправного (деструктивного) контента в сети Интернет. Справка. Высшая школа экономики. С. 2 // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/496608248.pdf> (дата обращения: 24.04.2024).

² Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (часть I). Ст. 3448.

28.3 КоАП РФ. Однако как направление деятельности полиции выявление обозначенных видов административных правонарушений и привлечение виновных в документах ОПМ не определено и реально не осуществляется, как и не осуществляется в повседневной деятельности.

Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Санкт-Петербурге за январь-декабрь 2023 года показывают, что в 2022 году за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола (статья 6.21 КоАП РФ) было привлечено 1 лицо, в 2023 – 3 лица.

Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года показывают, что в 2022 году за пропаганду нетрадиционных сексуальных отношений и (или) предпочтений, смены пола (статья 6.21 КоАП РФ), пропаганду педофилии (статья 6.21.1 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) было привлечено 3 лица, в 2023 – 15 лиц¹.

О. Р. Идрисов отмечает, что «для того чтобы успешно противодействовать преступлениям, совершаемым с использованием информационных технологий, правоохранительным органам необходимо подготавливать (переподготавливать) кадры, способные работать в современных условиях и отвечать на новые угрозы, возникающие в мире в информационной сфере»².

С учетом стремительного роста киберпреступлений и правонарушений, совершаемых в сфере информационных технологий и социальных сетях,

¹ Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

² *Идрисов О. Р.* Актуализация подготовки юридических кадров в условиях роста киберпреступности и необходимости борьбы с ней // Современное образование: качество образования и актуальные проблемы современной высшей школы : материалы международной научно-методической конференции, Томск, 31 января 2019 года. Томск: Том. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2019. С. 161.

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 IT-технологий. О. А. Дизер и Е. Г. Беляева отмечают, что «несмотря на сложившийся в системе МВД России положительный опыт организации воспитательной работы по предотвращению отклоняющегося поведения сотрудников органов внутренних дел, условия современного мира диктуют необходимость наращивания усилий по выработке наиболее эффективных и результативных методик, в том числе в сфере учебно-воспитательного комплекса»¹.

Для решения этой и иных проблем представляется несовершенной система разделения функций на внутриведомственном уровне, в результате чего не преодолена организационная разобщенность служб, реализующих правоохранительную функцию. Фиксируется состояние, показывающее отсутствие необходимых сил, позволяющих осуществление эффективной деятельности по многим, включая новые, негативным явлениям (направлениям) и правонарушениям.

А. К. Дубровин отмечает, что «к факторам, оказывающим негативное влияние на процесс исполнения управленческих решений на этапе взаимодействия и координации, относятся: недостаточное информирование служб и подразделений, исполняющих решение на разных уровнях, например, районном и региональном; срочность принятия решения и необходимость согласовывать его с вышестоящим руководством, что снижает оперативность исполнения решений; – недостаточная информация на этапе подготовки решения приводит к отсутствию или недостаточному уяснению решения и как результат некачественному исполнению»².

¹ Дизер О. А., Беляева Е. Г. Воспитательная работа как средство предотвращения отклоняющегося поведения сотрудников органов внутренних дел // Российский девиантологический журнал. 2024. Т. 4, № 1. С. 130.

² Дубровин А. К. Исполнение управленческих решений в подразделениях органов внутренних дел // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12. № 1А. С. 428.

Остаются актуальными слова М. И. Еропкина, который отмечал, что «важным условием успешного решения задач охраны общественного порядка является четкое взаимодействие между различными аппаратами и службами ... практика борьбы с преступностью показывает, что взаимодействие осуществляется в самых разнообразных формах и чем больше применяется таких форм, чем разнообразнее их применение с учетом местных специфических особенностей работы того или иного органа (службы), тем больше достигаются успехи»¹.

Такую разобщенность возможно было бы преодолеть посредством определенного возврата к прежней действующей системе организации управления в территориальных органах МВД России, включая на районном уровне. Согласно статьям 8 и 9 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-I «О милиции» у начальников территориальных органов внутренних дел были определены заместители – начальник криминальной милиции и милиции общественной безопасности (включая по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям), которые осуществляли свою деятельность по соответствующим направлениям. На вопрос «Стоит ли, по Вашему мнению, вернуться к прежней системе органов внутренних дел Российской Федерации, когда у руководителя функционировали заместители по направлениям деятельности?» более 97 % анкетированных из числа руководящего состава территориальных органов МВД России ответили положительно². Это позволило бы укрепить организационную составляющую и направить усилия по реализации правоохранительной функции.

Кроме того, изучение должностных полномочий заместителя УМВД – начальника полиции (на районном уровне) показывает, что они практически не отличаются от полномочий руководителя (начальника) УМВД.

Реальная необходимость в подобного рода заместителе руководителя возникает лишь в том случае, когда руководитель в отпуске или по иным причинам

¹ *Еропкин М. И.* Научные основы управления органами охраны общественного порядка // Избранные научные труды/ под общ. науч. ред.: Татарян В. Г., Шергин А. П. Москва : Эксмо, 2010. С. 194.

² См. Приложение 2, вопрос 10 анкеты.

не находится при исполнении обязанностей. В большинстве случаев необходимости в данном сотруднике не имеется, так как должностные функции практически полностью дублируются с должностными функциями руководителя.

На вопрос «Считаете ли Вы, что должность заместителя УМВД – начальника полиции (на районном уровне) не предусматривает обособленную компетенцию, и ее сокращение не отразится на эффективности деятельности этого органа при наличии его действующих заместителей?» положительно ответило 99,2 % анкетированных¹. Целесообразность существования такой штатной единицы не ясна в полной мере, и их начальникам приходится искусственно самостоятельно разграничивать полномочия этого заместителя от своих в должностных регламентах.

Следующим проблемным вопросом является рост численности городского населения в отдельных субъектах Российской Федерации, который оказывает влияние на организацию деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне. По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата) по состоянию на январь 2023 г. в Российской Федерации доля городского населения в общей численности населения достигает 74,9 %².

Возникают новые кварталы городов России, а штатная численность полиции в них практически остается прежней, что повышает служебную нагрузку на сотрудников полиции.

По объемам введенного жилья в абсолютном выражении в лидерах остаются: Москва, в которой в 2022 году ввели 6,79 миллиона кв. м жилья, в Санкт-Петербурге – 3,47 миллиона кв. м. В Краснодаре было построено 3,01 миллиона жилых кв. м, Екатеринбург – 1,59 миллиона кв. м, Новосибирск (+1,3 млн кв. м), Ростов-на-Дону (+1,2 млн кв. м), Тюмень (+1,2 млн кв. м) и Уфа (+1,17 млн кв. м). Стоит отметить, что в перечисленных городах на протяжении последних пяти лет сохраняются

¹ См. Приложение 2, вопрос 9 анкеты.

² [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru>) <https://showdata.gks.ru/report/278932/> (дата обращения: 07.08.2023).

устойчивые объемы строительства, превышающие миллион квадратных метров введённого жилья в год, и состав этой группы не меняется¹.

Еще одно из направлений, на которое следует обратить пристальное внимание, это вопрос организации деятельности обеспечивающих подразделений. На вопрос о том, как Вы оцениваете деятельность отделов ГУ МВД России, штаба, тыла, кадров и т. д., которые согласно их функциональным обязанностям должны оказывать практическую и методическую помощь подразделениям на районном уровне, оценили неудовлетворительно 88 % анкетированных, и только 12 % удовлетворительно².

Практика показывает, что некомплект штатной численности сотрудников наблюдается в строевых подразделениях ППСП, участковых уполномоченных полиции и других, осуществляющих непосредственно полицейские функции³.

В то же время сотрудники из обеспечивающих подразделений (штаба, кадров, тыла) не обременены полицейскими задачами, усложнением оперативной обстановкой и увеличивающейся нагрузкой, и фактически не участвуют в реализации правоохранительной функции.

Данные результаты анкетирования показали, что, по их мнению, принимать меры по усилению подразделений полиции, работающих в рассматриваемой сфере, не считают необходимым.

Таким образом, проявляется подход, который противоречит установке, сущность которой состоит в том, что деятельность вышестоящих аппаратов управления системы МВД России по отношению к нижестоящим, прежде всего к ТО МВД России на районном уровне, должна носить не только руководящий, но и обеспечивающий характер.

¹ Рейтинг городов России по объемам ввода жилья – 2023 // [Электронный ресурс]. URL: <https://riarating.ru/infografika/20230807/630246567.html> (дата обращения: 07.08.2023).

² См. Приложение 1, вопрос 8 анкеты.

³ В полиции не хватает 100 тысяч сотрудников, заявила начальник финансово-экономического департамента МВД России Ирина Кальбфляйш на заседании Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции 11 октября 2023 г. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-mvd-ne-khvataet-100-tysyach-sotrudnikov.html> (дата обращения: 12.10.2023).

Данная позиция подкрепляется результатом социологического исследования. Так, на вопрос «Считаете ли Вы верным утверждение, что деятельность вышестоящих аппаратов управления системы МВД России по отношению к нижестоящим (к ТО МВД России на районном уровне), должна носить обеспечивающий характер (включая информационное обеспечение для более эффективной профилактики правонарушений, предотвращения и раскрытия преступлений), а не наоборот, как это преимущественно существует в настоящее время?» более 97 % респондентов из числа руководящего состава ТО МВД России на районном уровне Северо-Западного федерального округа ответили положительно¹.

Также анкетированные соглашались с выводами автора о проблемах в реализации управленческих решений в ОВД на районном уровне. Обозначенные респонденты отметили, что со стороны вышестоящих ОВД недостаточный уровень оказываемой методической и практической помощи нижестоящим (34,9 %), предлагаемые меры из года в год повторяются, не учитывая особенности оперативной и иной обстановки (33,8 %) и согласование проекта плана работы ОВД при его подготовке с отдельными подразделениями носит формальный характер, а полученные в процессе согласования замечания и предложения по плану учитываются не в достаточной мере (17,5 %).

Однако руководители данной категории не соглашались с возможностью предоставления большего объема оперативных прав. С вопросом автора «Целесообразно ли старших участковых уполномоченных полиции утвердить на постоянной основе в качестве оперативных руководителей административных зон, объединяющих административные участки и патрульные маршруты ППС в границах зон, с целью осуществления деятельности одним и тем же составом и в одни и те же смены, повышая уровень своего знакомства с местными жителями?» согласилось лишь 4,2 % опрошенных (нет – 95,8 %)². Однако зарубежный опыт, прежде всего США, показывает, что в патрульных районах

¹ См. Приложение 2, вопрос 7 анкеты.

² См. Приложение 2, вопрос 12 анкеты.

городов (в департаментах полиции городов), разделенных на патрульные участки, патрульные офицеры полиции активно реализуют обязанность по общению с местным населением: осуществляют патрулирование в пределах обозначенного сектора патрульного участка, играют роль полицейских общего профиля, которые знают и несут ответственность за сектор участка и предоставляют полный спектр полицейских услуг. Одни и те же офицеры полиции работают в одних и тех же секторах участка в одни и те же смены, повышая уровень своего знакомства с местными жителями и местными проблемами в свободное от работы время по заявкам и поручениям, исходящим от диспетчерской службы. Как правило, они не покидают границ своих назначенных секторов участков, за исключением чрезвычайных ситуаций в масштабах всего участка или района.

Таким образом, в отдельных случаях результаты анкетирования обозначенной категории респондентов носят противоречивый характер. Новые угрозы человеку, обществу и государству требуют создание если не специализированных подразделений полиции, то групп компетентных специалистов. В настоящее время к ним относятся подразделения общей компетенции в сфере осуществления производства по делам об административных правонарушениях – подразделения ОИАЗ. Однако к ним должны примыкать как к центру контроля и реализации административно-юрисдикционных полномочий территориальных органов МВД России на районном уровне другие подразделения, осуществляющие производство по делам об административных правонарушениях, их профилактику и административный надзор по отдельным направлениям – подразделения оперативного реагирования и контроля в сфере миграции, реагирования на деструктивный контент (административные правонарушения экстремистского характера, деструктивный контент в сфере сексуальных отношений и др.), в сфере информационной безопасности (см. рисунок ниже).

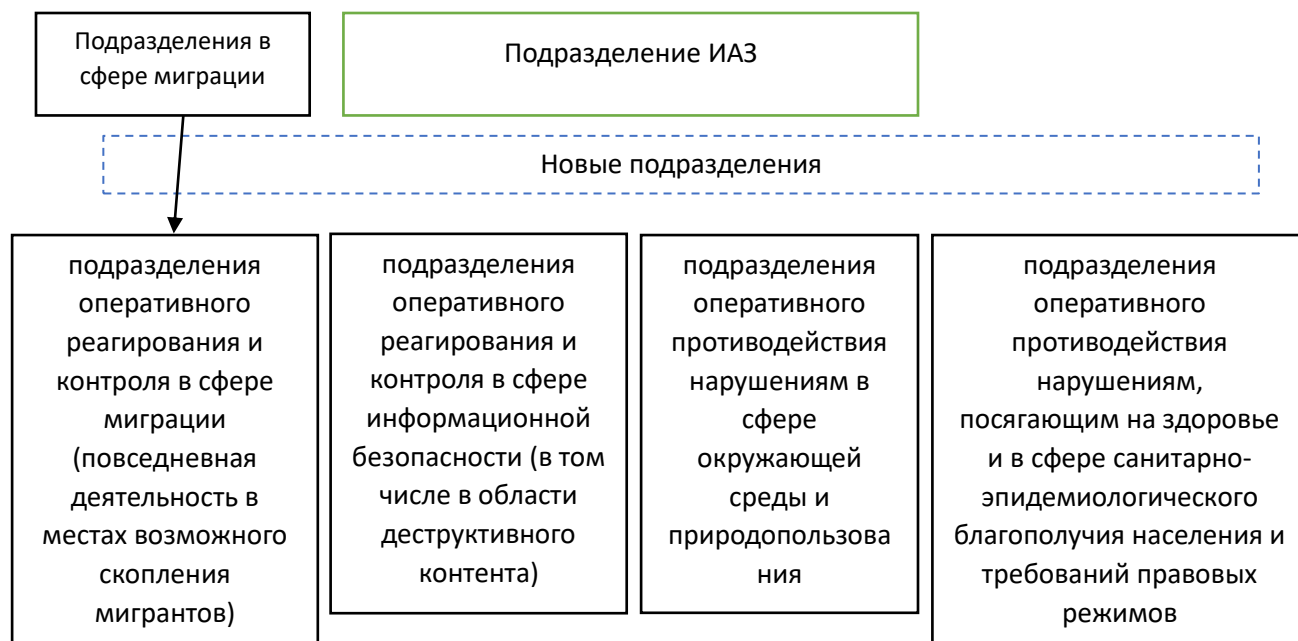


Рис. 1. Предлагаемые подразделения полиции

Возникает потребность в первую очередь увеличить штатную численность подразделений, непосредственно осуществляющих деятельность среди населения, что подтверждается и результатами проведенного социологического исследования. Так, на вопрос «Целесообразно ли увеличить штатную численность сотрудников ППСП, которые в своей деятельности в большей степени были бы привязаны к определенной территории, участков местности с целью усиления взаимодействия с участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками уголовного розыска?» положительно ответило более 98 % опрошиваемой категории должностных лиц ОВД¹.

Им необходимо конкретное содействие со стороны других подразделений, работающих в сфере обеспечения общественной безопасности. Посредством введения в практику предлагаемых мер возможно усиление линейно-функционального типа организации деятельности полиции. До настоящего времени остаются неразработанными научно-обоснованные и реально выполнимые нормы служебной нагрузки для сотрудников служб и подразделений исследуемого звена

¹ См. Приложение 2, вопрос 11 анкеты.

системы МВД России, учитывающие их профессиональный уровень, масштабы и состояния оперативной обстановки на районном уровне на современном этапе.

В целях повышения эффективности деятельности в целом ТО МВД России на районном уровне и успешного выполнения предусмотренных требований законов и нормативных правовых актов МВД России рационально усилить положения руководителей среднего и нижнего звена, предоставив им возможность принятия более широкого круга управленческих решений, прежде всего, связанных с покрытием подчиненными сотрудниками всех направлений деятельности подразделений.

Организационно-управленческий элемент (внутриведомственный, осуществляемый на районном уровне) реализации правоохранительной функции должен приобрести ведущее значение в одноименной системе с тем, чтобы создать условия и другие предпосылки для успешной реализации правоохранительной функции во вне во взаимодействии с иными субъектами.

Цель, средства, методы, процесс, результаты как структурные элементы деятельности в целом являются одновременно факторами, оказывающими влияние на организационную структуру современного ТО МВД России на районном уровне.

Уже из одного такого взгляда на оцениваемую деятельность органов внутренних дел становится видно, что ее интегративные качественные свойства возникают не сами по себе, а из свойств и качеств каждого из элементов деятельности благодаря ее целостной организации. Наряду с традиционными критериями оценки деятельности полиции (результатами реализации правоохранительной функции) должна оцениваться непосредственно и сама организация деятельности полиции, ее степень развития. Организация полиции и результаты их деятельности должны быть приведены в такое 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 адаптироваться к новым условиям деятельности. В основе системы управления должен лежать принцип, заключающийся в том, что в непосредственном подчинении у руководителя должно быть столько сотрудников, количеством которых он способен эффективно руководить и выполнять свои функции. Руководителю необходимо оказывать управленческую поддержку исполнителям, своевременно информировать их о целях, задачах, результатах работы в целом.

Следует согласиться с респондентами, которые в качестве мер повышения уровня эффективности взаимодействия между подразделениями ОВД (полиции) по реализации правоохранительной функции обозначили ряд предложений, среди которых наибольший научный интерес вызывают такие, как:

– в ведомственной оценке деятельности подразделений необходимо учитывать не только результаты по направлениям деятельности, но и оказываемое содействие иным подразделениям, например, выполнение оперативными подразделениями задач по охране общественного порядка и т. п.;

– все службы и подразделения должны быть наделены функциями полиции в среде обеспечения общественного порядка и других направлений деятельности по реализации правоохранительной функции, при этом ответственность за конечный результат должна ложиться на всех руководителей, чьи подразделения взаимодействуют между собой, независимо от вклада в реализацию правоохранительной функции;

– необходимость выделения местных оперативных формирований полиции – групп для решения локальных оперативных задач¹.

При этом для воплощения обозначенных идей необходимо внести изменения в нормативные правовые акты МВД России, регулирующие оценку деятельности территориальных подразделений полиции, прежде всего, на районном уровне, а также возможность представления предложений из нижестоящих структур ОВД в вышестоящие.

¹ См. Приложение 2, вопрос 15 анкеты.

На современном этапе руководителям территориальных органов районного уровня приходится затрачивать больше физической, интеллектуальной и морально-психологической энергии, чтобы осуществлять прямой контроль над каждым структурным элементом, чем в прошлые годы, когда объекты управления были более статичны. На современном этапе объекты управления в силу различных причин развиваются более динамично, чем субъект управления.

В целях улучшения качества профилактической работы и оперативной обстановки в целом необходимо увеличить штатную численность подразделений, которые будут осуществлять оперативное реагирование и контроль:

в сфере миграции посредством ежедневных профилактических действий в общественных местах и местах концентрации иностранных граждан;

в сфере информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента);

противодействия нарушениям, посягающим на здоровье, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и требований правовых режимов.

Возникла потребность в улучшении качества реализации функции государства по обеспечению информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента), что должно повлечь за собой создание и укрепление действующих подразделений в ТО МВД России на районном уровне как первого звена в противодействии указанным видам правонарушений. 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.

§ 2. Взаимодействие территориальных органов полиции на районном уровне с субъектами исполнительной власти в целях реализации правоохранительной функции

Субъекты механизма реализации правоохранительной функции осуществляют свою деятельность на основе взаимодействия.

В процессе своей деятельности территориальные подразделения полиции на районном уровне осуществляют постоянное взаимодействие с другими государственными субъектами реализации правоохранительной функции, что составляет существенное условие успешности их деятельности¹.

Большинство ученых согласны с устоявшимся утверждением, что под взаимодействием правоохранительных органов понимается основанная на правовых актах совместная, согласованная по месту, времени и направлениям деятельность с применением наиболее целесообразного сочетания присущих субъектам сил, средств и методов, позволяющих добиться эффективного предупреждения рецидива преступлений...»².

Признаками взаимодействия являются: правовая основа взаимодействия; совместная деятельность двух и более объектов; согласованность действий; целесообразное сочетание присущих субъектам сил, средств и методов. Были выделены и иные признаки взаимодействия (самостоятельность в выборе приемов средств и методов деятельности; плановость взаимодействия). По мнению С. А. Данильяна, «взаимодействие можно понимать как режимный процесс со своими определенными механизмами взаимоотношений, в результате которого

¹ Взаимодействие правоохранительных органов в борьбе с преступностью в России : монография / Жариков Ю. С., Ревин В. П., Ревина В. В. ; под ред. В. П. Ревина; Современная гуманитарная акад. Москва : Изд-во СГУ, 2010. С. 5.

² Грищенко А. И. Взаимодействие между аппаратами уголовного розыска и оперативными аппаратами исправительно-трудовых учреждений в предупреждении рецидива преступлений со стороны лиц, освобожденных из исправительно-трудовых учреждений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.00. Москва : Академия МВД СССР, 1981. С 5.

происходит установление универсальных контактов для достижения цели и решения поставленной задачи»¹.

На наш взгляд, более точное определение высказано В.В. Нечаевым: «...можно определить как основанное на сотрудничестве не подчиненных друг другу органов, действующих согласованно, целенаправленно и целесообразно, сочетая применяемые ими средства и способы в целях предупреждения, раскрытия и расследования преступлений»².

Необходимо отметить, что в области реализации правоохранительной функции основными формами взаимодействия являются обмен информацией и совместное проведение и участие в профилактических и иных мероприятиях. О состоянии и результатах работы полиция информирует государственные и муниципальные органы в соответствии с законодательством. Следует отметить, что только по такому направлению деятельности, как профилактическая работа с несовершеннолетними в каждом районе имеются более 20 разнообразных по своей направленности органов³.

С. И. Адиньев справедливо видит в социальной ориентации деятельности современной полиции основную предпосылку, определяющую ее взаимодействие с другими государственными субъектами реализации правоохранительной функции: «подчеркивая социальную ориентированность, законодатель устанавливает, что полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Это предназначение и обуславливает то, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным

¹ Данильян С. А. Взаимодействие органов правоохранительных систем : монография. Краснодар: КубГАУ. 2016. С. 17.

² Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания / В. В. Нечаев. Москва : Юрлитинформ, 2007. С. 78.

³ Свечников Н. И., Хальметов А. И. Взаимодействие служб и подразделений полиции с государственными органами и органами местного самоуправления по профилактике безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних // Наука. Общество. Государство. 2022. №3 (39). С. 88.

объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав»¹.

Взаимодействие государственных субъектов по вопросам реализации правоохранительной функции должно быть основано на их взаимном равенстве как представителей единого государства. При условии согласования взаимных действий каждый из участников правоохранительной деятельности должен действовать самостоятельно, исходя из своих полномочий и компетенции. Их руководители несут самостоятельную ответственность за эффективность и результативность выполнения поставленных задач и за соблюдение режима секретности.

В основе взаимодействия обозначенных субъектов лежат определенные принципы.

Прежде всего необходимо выделить принцип равноправия (паритетности), который означает, что данные субъекты не находятся между собой в состоянии иерархической подчиненности, имеют равнозначный административно-правовой статус. Со стороны любых государственных структур недопустимо давать какие-либо указания руководителям территориальных подразделений полиции на районном уровне или каким-либо иным способом проявлять и демонстрировать свое «превосходство» или возможно большую компетентность.

Следующим принципом взаимодействия является принцип гласности при условии его непротиворечия требованиям законодательства Российской Федерации о защите прав и свобод человека и гражданина, о государственной и иной охраняемой законом тайне. Допускается освещение в СМИ содержания и результатов работы координационных совещаний².

Третьим принципом взаимодействия является принцип самостоятельности субъектов реализации правоохранительной функции в пределах, предоставленных ему законодательством Российской Федерации полномочий при выполнении согласованных решений, рекомендаций и проведении мероприятий.

¹ Адиньяев С. И. Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. Москва, 2013. С. 26–27.

² Борисенко А. В., Величко А. Ю. Субъекты правоохранительной системы Российской Федерации: основные аспекты сотрудничества // Гражданин и право. 2008. № 4. С. 46–54.

Четвертым принципом взаимодействия следует относить принцип координации интересов, имеющийся у всех субъектов. Но при этом явно преобладающим должен быть общий интерес, реализация которого направлена на достижение общих целей.

К числу принципов следует отнести и принцип ответственности руководителя субъекта реализации правоохранительной функции за выполнение согласованных решений, за результативность и эффективность отведенного направления и объема работы.

Сотрудничество полиции с представителями органов государственной власти и местного самоуправления понимается как совместная согласованная деятельность, осуществляемая в соответствии с действующим законодательством и направленная на реализацию поставленных задач и достижение общих целей. Главная цель взаимодействия – обеспечение единства действий, организация взаимопомощи и объединения усилий¹.

Группа авторов выделяет формы взаимодействия иначе. К основным формам взаимодействия правоохранительных органов они относят поддержку, сотрудничество, совместную деятельность, взаимопроникновение, координационные совещания, издание совместных нормативных и информационных документов, обобщение статистических показателей².

Среди долговременно действующих нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы взаимодействия правоохранительных органов по борьбе с преступностью, является Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью³, в котором закреплены формы взаимодействия территориальных подразделений полиции на районном

¹ Чукаев Т. О. Полиция – органы государственной власти и местного самоуправления: сотрудничество и взаимодействие (теоретико-правовой аспект) // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : сборник материалов XXIV международной научно-практической конференции, Иркутск, 6–7 июня 2019 года. Иркутск : Восточно-Сибирский институт МВД России, 2019. С. 329.

² Башлуева Н. Н., Никоноров А. А., Смирнова Л. Я. Взаимодействие полиции с иными правоохранительными органами // Криминологический журнал. 2022. № 4. С. 39.

³ Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 апреля 1996 г. № 567 // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 17. Ст. 1958.

уровне с органами федеральной службы безопасности, подразделениями войск национальной гвардии Российской Федерации, органами уголовно-исполнительной системы, таможенными органами, следственными органами Следственного комитета Российской Федерации и другими правоохранительными органами: разработка и утверждение согласованных планов координационной деятельности; оперативный обмен текущей и иной информации, накопленным опытом оперативной и профилактической деятельности; создание следственно-оперативных групп для расследования конкретных преступлений; проведение совместных целевых мероприятий для выявления и пресечения преступлений, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению; взаимное использование возможностей правоохранительных органов для повышения квалификации работников, проведение совместных семинаров, конференций; совместный анализ состояния преступности, ее структуры и динамики, прогнозирование тенденций развития, изучение практики выявления, расследования, раскрытия, предупреждения и пресечения преступлений и другие формы.

В качестве организационных форм взаимодействия субъектов реализации правоохранительной функции выделяются организация и проведение совместных мероприятий; систематический обмен информацией; обмен опытом деятельности.

Ю. В. Хмелев, А. К. Дубровин «к организационным формам взаимодействия относят: обмен информацией; совместное использование общих ресурсов, сил и средств; совместное участие в проведении тактико-специальных, оперативно-профилактических операций, осуществление информационно-аналитической деятельности; совместное обсуждение проблем и поиск их решения; совместная разработка общих программ или планов, а также совместное проведение семинаров и иных форм повышения профессиональной подготовки»¹.

Организационной формой деятельности названных органов может служить взаимное участие в координационных и оперативных совещаниях. Перспективы

¹ Хмелев Ю. В., Дубровин А. К. Организация исполнения управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях полиции и Росгвардии // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности : сборник научных статей межвузовской научно-практической конференции, Иркутск, 27 января 2017 г. Иркутск: Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 230.

совершенствования организационно-правовых форм взаимодействия территориальных подразделений полиции на районном уровне с другими субъектами реализации правоохранительной функции во многом зависит от того, настолько сможет стать для них общей целью переход от эпизодических совместных действий в решении отдельных задач, к постоянной совместной деятельности, к подлинному взаимодействию. В этом смысле понятие взаимодействия «предполагает единство как организационно-управленческих, так и тактических начал; взаимное доверие и взаимопомощь субъектов этой деятельности; базирующееся на уважительном отношении друг к другу. При этом их взаимодействие выступает как объективная неизбежность, как одно из важнейших условий деятельности»¹.

Однако на практике теоретические положения о взаимодействии соблюдаются не в полной мере. На первичные подразделения территориальных органов полиции на районном уровне, реализующие непосредственно правоохранительную функцию, возлагается существенная нагрузка по выполнению действий и, в некоторых случаях, мероприятий, связанных с деятельностью различных штабных и координирующих структур, занимающихся разными вопросами: работой с информацией, подготовкой кадров, оценкой их работы, проведением проверок, подготовка ответов на запросы, психологических тренингов и др. Исполнение непосредственными руководителями подразделений полиции данных действий существенным образом отвлекают их от подготовки и реализации правоохранительной функции.

И. А. Дубровин справедливо отмечает, что «ввиду избыточных нагрузок, как бумажной работой, так и зачастую выполнение непрофильных задач создается и не заполняет большое количество вакансий в первичных подразделениях ОВД. Недостаточное комплектование штата приводит к увеличению нагрузки других сотрудников, увеличению рабочего дня, что неминуемо влечет за собой несоблюдение нормативов, снижению качества выполнения служебных

¹ Травкин Е. А. Взаимодействие следователей Следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Москва, 2011. С. 168.

обязанностей, создает психологическую неустойчивость в личностном и профессиональном плане»¹.

Имеются также и проблемы, связанные с тем, что помимо основных обязанностей, направленных на реализацию правоохранительной функции, полиция выполняет и другие, вытекающие из их обязанности «участвовать», «оказывать содействие», «проводить по направлению» деятельности других органов определенную работу, которые возлагают и порождают избыточную нагрузку на нижнее звено территориальных органов МВД России.

Рассмотрев нормативные правовые акты, регламентирующие правовые и организационные основы деятельности полиции и других правоохранительных органов можно отметить следующее.

Основными направлениями взаимодействия районных органов полиции являются такие, как: обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; предупреждение и раскрытие преступлений и иных правонарушений; противодействие терроризму и экстремизму; противодействие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ; обеспечение общественной безопасности; противодействие коррупции и незаконной миграции, работа с несовершеннолетними и молодежью, обеспечение информационной и транспортной безопасности, и другие.

Наличие множества направлений взаимодействия предполагает наличие и множества субъектов этого взаимодействия. На полицию возложено множество обязанностей, направленных на содействие в выполнении задач, которые являются основными для других публичных, в том числе правоохранительных органов.

Главной целью взаимодействия полиции с иными правоохранительными органами является обеспечение единства действий, взаимопомощи и объединения усилий для успешного решения общих задач².

¹ Дубровин А. К. Исполнение управленческих решений в подразделениях органов внутренних дел // Вопросы российского и международного права. 2022. Том 12, № 1А. С. 430.

² Башлуева Н. Н., Никоноров А. А., Смирнова Л. Я. Взаимодействие полиции с иными правоохранительными органами // Криминологический журнал. 2022. № 4. С. 39.

В таком направлении деятельности, как взаимодействие по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности функционирует целый ряд уполномоченных субъектов, среди которых органы внутренних дел РФ, ФСБ России, Росгвардия, органы местного самоуправления, подразделения ГОиЧС, общественные объединения правоохранительной направленности и другие. Роль сглаженного взаимодействия между данными субъектами, реализующими правоохранительную функцию, повышается в случаях охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении публичных мероприятий, в особенности политических. Особую значимость приобретает эффективно выстроенный механизм взаимодействия органов внутренних дел РФ и избирательных комиссий в период избирательных кампаний.

Значение подобного сотрудничества между ОВД РФ и избирательными комиссиями возрастает на таких стадиях избирательного процесса, как предвыборная агитация и голосование. В этих случаях районные органы полиции осуществляют как общий административный надзор за соблюдением общественного порядка, но пресекают административные правонарушения, связанные с незаконной предвыборной агитацией и голосованием, осуществляют производство по делам об административных правонарушениях в сфере избирательного права. Обозначенное направление взаимодействия районных органов полиции с избирательными комиссиями являются наиболее успешным.

Законодательство о выборах и порядке проведения массовых мероприятий регламентирует вопросы как прав граждан, так и по охране общественного порядка. Так, по мнению А. Г. Елагина и И. Г. Чистобородова следует, что такие правовые установления направлены не только на реализацию прав граждан, но и на обеспечение правопорядка и безопасности во время проведения публичных мероприятий¹.

В Санкт-Петербурге и Ленинградской области функционируют более 25 постоянно действующих координационных, совещательных, комиссионных,

¹ Елагин А. Г., Чистобородов И. Г. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : научно-практическое пособие. Москва: Акад. упр. МВД России, 2015. С. 72–75.

коллегиальных и иных межведомственных органов, рабочих групп и штабов, среди которых можно отметить:

- Оперативный штаб г. Санкт-Петербурга;
- Оперативный штаб г. Санкт-Петербурга и Ленинградской области по профилактике правонарушений;
- Коллегия руководителей федеральных органов государственной власти при главном федеральном инспекторе аппарата Полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе по Санкт-Петербургу;
- Координационное совещание по обеспечению правопорядка в Санкт-Петербурге;
- Антитеррористическая комиссия Санкт-Петербурга;
- Антинаркотическая комиссия Санкт-Петербурга;
- Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга;
- Координационный совет по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге;
- Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Санкт-Петербурга;
- Межведомственное координационное совещание руководителей правоохранительных органов и органов государственной власти Санкт-Петербурга;
- Коллегия руководителей федеральных органов государственной власти при главном федеральном инспекторе аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе по Ленинградской области;
- Антитеррористическая комиссия Ленинградской области;
- Антинаркотическая комиссия Ленинградской области;
- Координационное совещание руководителей правоохранительных органов Ленинградской области.

На территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области с участием ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области функционируют:

- Межведомственная рабочая группа Прокуратуры Санкт-Петербурга по борьбе с проявлениями экстремистской деятельности;
- Рабочая группа по участию органов государственной власти Санкт-Петербурга в мероприятиях по территориальной обороне Санкт-Петербурга;
- Рабочая группа при комитете по законодательству ЗАКС Санкт-Петербурга по рассмотрению предложений о совершенствовании законодательства о публичных мероприятиях;
- Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга;
- Межведомственная транспортная комиссия в Санкт-Петербурге;
- Координационное совещание по обеспечению правопорядка в Ленинградской области;
- Межведомственная транспортная комиссия при Губернаторе Ленинградской области;
- Комиссия по профилактике правонарушений в Ленинградской области.

Подразделения ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области совместно с органами исполнительной власти участвуют в реализации программ правоохранительной направленности.

Следует обозначить, что при всех положительных сторонах взаимодействия между субъектами реализации правоохранительной функции имеются и недостатки, которые препятствуют достижению целей взаимодействия.

Полиция оказывает содействие либо участвует в реализации полномочий практически всем правоохранительным субъектам, о чем прямо указано в законе «О полиции». Полиция обязана:

- оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи и др. (подпункт 13 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– участвовать в пропаганде правовых знаний по направлениям деятельности полиции (подпункт 4 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств (подпункт 17 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (подпункт 29 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие пограничным органам федеральной службы безопасности в проведении мероприятий по защите Государственной границы Российской Федерации, участвовать в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима, обеспечивать по представлениям пограничных органов Федеральной службы безопасности временное ограничение или воспреещение доступа граждан на отдельные участки местности или объекты вблизи Государственной границы Российской Федерации во время проведения пограничных поисков и операций, при отражении вооруженных вторжений на территорию Российской Федерации или при воспрепятствовании незаконным массовым пересечениями Государственной границы Российской Федерации (подпункт 30 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие органам здравоохранения в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации; участвовать совместно с органами здравоохранения в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в наблюдении за лицами, страдающими психическими расстройствами, больными алкоголизмом или наркоманией и представляющими опасность для окружающих (подпункт 35 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти,

депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на соответствующие должности, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность (подпункт 36 подпункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие сотрудникам органов принудительного исполнения Российской Федерации (подпункт 41 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»);

– оказывать содействие организаторам массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий (подпункт 6 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»).

Кроме того, полиция оказывает содействие судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика¹.

Полиция осуществляет свою деятельность в сфере природоохраны и природопользования, в сфере потребительского рынка и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия; в сфере обеспечения транспортной безопасности; в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (в рамках производства по административным правонарушениям, предусмотренных статьей 13.2 КоАП РФ), в сфере исполнения воинской обязанности (розыск граждан, не исполняющих воинскую обязанность, в том числе уклоняющихся от воинского учета, призыва на военную службу, прохождения военной службы или военных сборов, и в обеспечении мероприятий, связанных с воинским учетом граждан Российской Федерации, призывом их на военную

¹ Об утверждении Порядка оказания сотрудниками органов внутренних дел содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика : приказ Министерства юстиции РФ и МВД России от 29 августа 2018 г. № 178/565.

службу)¹, в сфере предпринимательской деятельности, оборота алкогольной продукции и др.

Таким образом, территориальные органы полиции на районном уровне как первичные органы являются базовым органом правоохранительной системы, на которую завязана реализация множества направлений правоохранительной функции, а МВД России в целом по реализации правоохранительной функции – органом общей компетенции. В качестве исключения можно добавить, что взаимодействие на действительно равных условиях органы внутренних дел осуществляют с учреждениями системы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), которые самостоятельно и в полной мере реализовывают свою часть правоохранительной функции. МЧС России наделена полным циклом полномочий по реализации своих функций и взаимодействует как полноценный субъект. В рамках взаимодействия закреплена обязанность полиции содействовать при чрезвычайных ситуациях бесперебойной работе спасательных служб (подпункт 7 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции»).

В определенных случаях осуществление успешного и полноценного взаимодействия затрудняет имеющееся дублирование функций, закреплённых за конкретными субъектами. Разберем обозначенную проблему на конкретных примерах.

Так, пунктом 16 части 1 статьи 9 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (далее – Росгвардия) на данный орган возложено полномочие контролировать оборот гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, сохранность и техническое состояние боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном пользовании у граждан и организаций, а также

¹ Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности : приказ Министра обороны РФ № 366, МВД России № 789, ФМС РФ № 197 от 10 сентября 2007 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 45.

соблюдение гражданами и организациями законодательства Российской Федерации в области оборота оружия.

Полиция в соответствии с подпунктом 21 пункта 1 статьи 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» участвует в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан; в местностях, в которых отсутствуют подразделения территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере оборота оружия, изымать оружие, принадлежавшее умершему собственнику. Также в соответствии с подпунктами 22 и 24 полиция проводит по одной из основных функций Росгвардии ряд определенных действий в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности и в сфере вневедомственной охраны.

Кроме того, согласно «Порядку взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия»¹ на ОВД возлагается в рамках взаимодействия совершения ряда действий. Так, изъятое войсками национальной гвардии Российской Федерации оружие передается в территориальные органы МВД России на региональном (районном) уровне для временного хранения на срок, не превышающий четырех месяцев, до возврата их собственнику на основании решения территориального органа Росгвардии или передачи в территориальный орган Росгвардии (пункт 8), после чего оно передается на хранение в помещение для хранения оружия соответствующего территориального органа Росгвардии (при наличии мест и условий хранения изъятого, добровольно сданного и найденного

¹ Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия : приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 23 июня 2023 г. № 216/440 // [Электронный ресурс]. URL: https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2023/07/10/74159_9dd.pdf (дата обращения: 15.09.2024).

оружия), а при их отсутствии – на склад вооружения МВД России по соответствующему субъекту Российской Федерации (пункт 9).

Таким образом, полиция остается органом, который перекрывает в определенных случаях возложенную на лицензионно-разрешительную систему Росгвардии функцию.

Полиция участвует и в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан¹.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность МВД России и Росгвардии, показывает, что полиция обязана выполнять то, что предписано ФЗ «О полиции», а войска национальной гвардии наделены ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» полномочиями (общими и специальными). В этой связи, В. П. Еферин отмечает, что «требуется юридического (правового) разъяснения вопрос об организации взаимодействия между сторонами, одна из которых обязана, а вторая имеет полномочия»².

Автор отметил, что «Законом «О полиции» (ст. 33) предусмотрена ответственность сотрудника полиции за свои действия (бездействие) и за отдаваемые приказы и распоряжения, в то время как ответственность военнослужащих (сотрудников) войск национальной гвардии Законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» не определена. В итоге может

¹ Порядок участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан, утв. Приказом МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360 «О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан» // [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/documents/2017/12/18/mvd-prikaz652-360site.dok.html?ysclid=mlafqx3jti125997720> (дата обращения: 15.09.2024).

² Еферин В. П. Организация взаимодействия МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2017. № 2(42). С. 109.

оказаться, что за результаты неудовлетворительного взаимодействия или неудавшейся совместной спецоперации (мероприятия) будет нести ответственность только одна сторона – МВД России»¹.

Как было отмечено анкетлируемыми выше, более 93 % из них считает, что общее количество задач и функций полиции остается высоким, и это существенно затрудняет качественное, а иногда и своевременное их выполнение. Следует отметить, что в качестве функций полиции, которые они предложили передать для реализации другим государственным органам, были названы: профилактика преступлений и иных правонарушений ранее судимых лиц и несовершеннолетних; вопросы, связанные с миграцией; налоговые преступления; контроль за оборотом алкогольной продукции; дорожная служба в части обслуживания дорог и дорожных знаков; противодействие правонарушениям в сфере экологии, природопользования, санитарно-эпидемиологического благополучия².

Также вызывает определенный научный интерес мнение анкетлируемых на следующие вопросы. Так, на вопрос: «Согласны ли вы с мнением о том, что утвержденные планы взаимодействия ТО МВД России с органами исполнительной власти, в свете профилактики правонарушений и преступлений, реально зависят только от эффективной работы ОВД?» более 97% респондентов из числа руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне отметили положительно. Такая, практически однозначная позиция обозначенных лиц подтверждает мнение о том, что ОВД являются основным государственными органами, от деятельности которых зависит характер и направленность взаимодействия субъектов реализации правоохранительной функции в целом. К тому же следует добавить, что и деятельность органов исполнительной власти, которые обязаны совместно с ОВД на районном уровне участвовать в реализации правоохранительной функции, обозначенные респонденты оценивают на удовлетворительно – 62, 2 % и неудовлетворительно – 37,8 %, что говорит о том, что

¹ Там же.

² См. Приложение 2, вопрос 6.1 анкеты.

в целом они не довольны уровнем работы и взаимодействия с исполнительными органами власти¹.

Отсюда возникает вопрос, необходимо ли такое обязательное, закрепленное в нормативных правовых актах взаимодействие? Это лишь избыточная нагрузка на подразделения и личный состав полиции, осуществление дополнительных отчетов, участие в совещаниях и др.

Действительно, согласно подпункту 36 пункта 1 статьи 12 ФЗ «О полиции» полиция обязана оказывать содействие целому ряду органов власти и их должностных лиц, кандидатам на определенные должности, включая государственные, а также членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность, информировать высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на соответствующей территории. Аналогичная норма ранее была закреплена в пункте 23 статьи 10 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» (в ред. Федерального закона от 6 декабря 1999 г. № 209-ФЗ).

Авторы комментария ФЗ «О полиции» относительно этой нормы справедливо отмечают, что «комментируемая норма возлагает на полицию обязанность оказания содействия различным органам и должностным лицам, иным участникам правоотношений, в той или иной степени задействованным в процессе осуществления государственной власти и местного самоуправления, формируя тем самым одно из важных правовых средств обеспечения их эффективной деятельности»².

Еще одна цитата из этого комментария показывает масштаб этого содействия: «содержание содействия может быть различным – от предоставления

¹ См. Приложение 2, вопрос № 17 анкеты.

² Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин [и др.]. Москва : Проспект, 2011. С. 117.

соответствующей информации до обеспечения охраны и защиты прав таких субъектов от противоправных посягательств. Его формы и объем определяются как Законом о полиции, так и отраслевым законодательством, регламентирующим статус упомянутых органов и должностных лиц»¹.

Данная норма демонстрирует подчиненный характер такого содействия со стороны полиции, закрепляет один из видов предназначения полиции, закрепленных в пункте 3 статьи 1 ФЗ «О полиции».

Функция охраны общественного порядка на территории муниципального образования, по мнению И. В. Упорова, присуща именно нижнему уровню публичной власти. Зарубежный опыт показывает, что эффективная охрана общественного порядка на уровне муниципального образования невозможна без участия в этом деле органов местного самоуправления и самих местных жителей. И в этом контексте в России имеется пока не решенная проблема неопределенности полномочий органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка².

Одним из направлений взаимодействия органов полиции на районном уровне является деятельность, осуществляемая по реализации правоохранительной функции совместно с другими субъектами профилактики, в том числе с муниципальными органами.

Например, город федерального значения Санкт-Петербург, расположенный на территории Северо-Западного федерального округа, делится на районы, которые проводят государственную политику Санкт-Петербурга, включая в сфере законности, правопорядка, безопасности, межнациональных отношений и реализации миграционной политики.

К полномочиям и функциям в сфере реализации правоохранительной функции администрациями районов города относятся:

¹ Комментарий к Федеральному закону «О полиции». С. 119.

² Упоров И. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: проблемы правового регулирования и взаимодействия с полицией // Актуальные проблемы административной деятельности полиции : материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 23 ноября 2016 года. Краснодар : Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. С. 22.

- осуществлять ликвидацию последствий ситуаций, которые могут привести к нарушению функционирования систем жизнеобеспечения населения;
- составлять протоколы об административных правонарушениях;
- участвовать в соответствии с правовыми актами Правительства Санкт-Петербурга в осуществлении мероприятий антитеррористической направленности, по реализации требований к антитеррористической защищенности расположенных на территории района мест массового пребывания людей;
- рассматривать в соответствии с правовыми актами Правительства Санкт-Петербурга уведомления о проведении на территории района публичных мероприятий;
- разрабатывать, утверждать и реализовывать районные программы, направленные на осуществление мероприятий в сфере профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, новых потенциально опасных психоактивных веществ, наркомании¹.

Обозначенные полномочия и функции являются основными направлениями взаимодействия между полицией и органами местного самоуправления в названном городе. Кроме того, администрация района принимает в пределах своей компетенции меры по взаимодействию с территориальными органами внутренних дел по охране общественного порядка при проведении публичных и массовых мероприятий на территории района, организывает деятельность штаба по координации деятельности народных дружин в районе Санкт-Петербурга.

В повседневной деятельности по поддержанию общественного порядка следует отметить административные комиссии муниципальных образований, функционирование которых регулируются КоАП РФ, а также законами субъектов РФ и муниципальными правовыми актами. Такие комиссии рассматривают дела только об административных правонарушениях, предусмотренных в законах субъектов РФ. В решении отдельных задач охраны общественного порядка

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 декабря 2017 г. № 1098 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. URL: [http:// www.gov.spb.ru/norm_baza/npa](http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa) 26 декабря 2017 г. (дата обращения: 10.12.2024).

участвуют также следующие комиссии, образуемые органами местного самоуправления: комиссии по делам несовершеннолетних; наблюдательные комиссии. Однако административные и иные комиссии, как представляется, не могут в достаточной мере обеспечить функцию охраны общественного порядка органами местного самоуправления¹.

Помимо этого, на полицию возлагаются обширные функции, связанные с комплексом государственных услуг (выдача справок о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования либо о прекращении уголовного преследования; выдача справок о том, является или не является лицо подвергнутым административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо новых потенциально опасных психоактивных веществ; государственная услуга по проведению добровольной дактилоскопической регистрации и др.) и не соответствующие содержанию правоохранительной функции непосредственно. Вместе с тем, выполнение этих задач сопровождается подготовкой большого объема документов и обширной отчетностью.

Наблюдается ряд проблем взаимодействия полиции и иных субъектов реализации правоохранительной функции и по обеспечению общественного порядка. Как считает И. В. Иванов, в сфере охраны общественного порядка первоочередной проблемой, требующей изучения, является взаимодействие полиции с органами государственной власти. Автор отмечает, что основная сложность заключается в отсутствии эффективного механизма для реализации данной функции, объясняя это формальным подходом органов местного самоуправления к вопросам охраны общественного порядка и сведением взаимодействия к общественному контролю государственных органов над деятельностью органов внутренних дел, что не соответствует потребностям в условиях сокращения численности строевых подразделений полиции².

¹ Упоров И. В. Указ. соч. С. 24.

² Иванов И. В. Взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: состояние и перспективы // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2013. Вып. 2 (24). С. 30.

Органы местного самоуправления наряду с государственными органами обязаны участвовать в реализации права граждан собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования. Обозначенные общественные отношения регулируются федеральным законом от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях». Нормами данного закона определен порядок организации и проведения публичного мероприятия, в том числе вопросы, регулирующие взаимодействие районных органов власти по обеспечению в пределах своей компетенции совместно с организатором публичного мероприятия и уполномоченным представителем органа внутренних дел общественный порядок и безопасность граждан при проведении публичного мероприятия. Органы местного самоуправления, на территории которых проводится санкционированное публичное мероприятие, осуществляют совместно с районными органами внутренних дел функцию мониторинга за ходом проведения этого мероприятия¹.

Казалось бы, несмотря на возложенную на организатора обязанность обеспечить охрану общественного порядка и безопасность, эта обязанность осуществляется совместно с уполномоченным представителем органа внутренних дел и органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления (подпункт 5 пункта 1 статьи 12 названного закона). В этой связи необходимо отметить два фактора:

– обязанность руководителя ОВД по предложению органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления назначить уполномоченного представителя органа внутренних дел в целях оказания организатору публичного мероприятия содействия в обеспечении общественного порядка и безопасности граждан;

¹ *Быков, К. В. Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами МВД России на районном уровне / 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. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С.1090.*

– оказывать содействие в проведении публичного мероприятия в пределах своей компетенции, по просьбе организатора публичного мероприятия удалять с места его проведения граждан, не выполняющих законных требований организатора публичного мероприятия, в том числе по соблюдению порядка его организации и проведения (статья 14 рассматриваемого закона)¹.

В то же время уполномоченный представитель органа внутренних дел вправе требовать от организатора и участников публичного мероприятия соблюдения порядка его организации и проведения (статья 14 рассматриваемого закона), однако принимать решение о приостановлении или прекращении публичного мероприятия в этих и иных случаях не вправе, как на то имеют право уполномоченный представитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органа местного самоуправления. Это указывает на зависимый характер отношений представителя территориального органа полиции с вышеназванными представителями.

В качестве отдельного направления взаимодействия определяется деятельность, направленная на профилактику правонарушений. Деятельность муниципальных органов в сфере профилактики правонарушений осуществляется на основе федерального и регионального законодательства. Так, законом Санкт-Петербурга от 19 марта 2018 года № 124-26 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» предусмотрены полномочия Правительства Санкт-Петербурга, которое непосредственно само обязано осуществлять профилактику правонарушений (например, осуществление профилактики правонарушений в формах профилактического воздействия, предусмотренных пунктами 1, 7-10 части 1 статьи 17 Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»: правовое просвещение и правовое информирование; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми). Данные нормы и определяют их в качестве

¹ 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. 191-192.

основных направлений деятельности муниципальных органов по реализации правоохранительной функции.

Правительство Санкт-Петербурга уполномочено создавать координационные органы в сфере профилактики правонарушений¹.

Следует отметить, что субъектом, координирующим деятельность органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных и иных органов, организаций, предприятий и учреждений различных форм собственности, граждан по профилактике правонарушений, является Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга (далее – Комиссия)².

Именно Комиссия обязана вырабатывать меры, направленные на повышение уровня:

обеспечения общественной безопасности, в том числе транспортной безопасности, охраны общественного порядка, в том числе при проведении спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий;

правовой грамотности и развитие правосознания граждан, совершенствование информационного обеспечения деятельности по профилактике правонарушений.

Комиссия обязана вырабатывать меры, направленные на предупреждение правонарушений; по совершенствованию защиты собственности; подготавливать предложения, направленные на противодействие незаконной миграции; подготавливать рекомендации по профилактике экстремистской деятельности. Такие меры осуществляются другими субъектами профилактики, а не органами муниципальной власти, что подтверждается следующим.

¹ См. пункт 4 статьи 5 закона Санкт-Петербурга от 19 марта 2018 года № 124-26 «О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге» // [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/documents/2018/03/21/spb-zakon126-26-reg-dok.html> (дата обращения: 18.11.2023).

² Положение о Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга (утв. постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 7 сентября 2007 года № 1129 «О Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга»).

Например, в структуре администрации одного из районов Санкт-Петербурга функционирует Отдел по вопросам законности, правопорядка и безопасности, который обязан решать вопросы местного значения, обозначенные федеральным законодательством¹.

К ним относятся: участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения; создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, сохранение и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории поселения, социальную и культурную адаптацию мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью, участие в реализации молодежной политики; оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин; осуществление мер по противодействию коррупции в границах поселения.

Это показывает, что среди направлений по профилактике правонарушений отсутствуют такие, которые органами местного самоуправления не реализуется или реализуется, но по остаточному принципу.

Действующие нормативные правовые акты в сфере профилактики правонарушений указывают на то, что вопросы в сфере профилактики правонарушений, включая функции по разработке муниципальных программ, не относятся к вопросам местного значения и, следовательно, не обязательны к исполнению.

Для того чтобы успешно обеспечить общественную безопасность на районном уровне, необходимо осуществление целого комплекса мер, реализуемого в сфере благоустройства. К ним относятся: продуманная система планирования и застройки

¹ См. статью 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

населенных пунктов или общественных мест, поддержания их в ухоженном состоянии, способствующем трудовой деятельности и отдыху граждан, снижает степень угрозы общественной безопасности от возникновения неожиданных и опасных ситуаций. В свою очередь, «пренебрежение к проблемам общественного благоустройства может привести к созданию благоприятных условий для лиц, совершающих правонарушения и посягающих на общественную безопасность. Здесь основную роль по поддержанию общественного порядка и защиты населения должно взять на себя местное самоуправление»¹. Органы местного самоуправления могут привлекать граждан к осуществлению охраны общественного порядка, общественные организации, предприятия, используя разного рода правовые формы. Например, могут быть народные дружины. Местное самоуправление обладает необходимыми ресурсами и механизмами для инициирования сознательного участия граждан в охране общественного порядка. Однако такая работа не имеет надлежащей правовой и организационной основы. В этих целях необходимо внести предложения по совершенствованию охраны общественного порядка на муниципальном уровне. Например, более 20 лет принята норма о том, что к вопросам местного значения муниципального района относятся, помимо прочего, организация охраны общественного порядка на территории муниципального района муниципальной милицией², которое практически не реализуется.

Определенная черта в дискуссии о создании муниципальной милиции подведена Статс-Секретарем – Заместителем министра внутренних дел Российской Федерации И. Н. Зубовым: «В России муниципальная милиция может быть востребована, но она не должна дублировать государственную полицейскую функцию и должна содержаться за счет муниципального бюджета. При этом в её полномочиях должен быть некий ограниченный объем компетенции, связанный с защитой прав и интересов граждан в общественных местах и борьбой с малозначительными правонарушениями. Причем предел этой компетенции должен

¹ Шаповалова А. М., Данелюс Д. В. Обеспечение общественной безопасности на уровне местного самоуправления // Гуманитарий Юга России. 2016. № 2. С. 278.

² См., подпункт 8 пункта 1 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

быть определен очень четко, особенно в вопросах применения силы»¹. Однако решение данного вопроса является актуальным для городов федерального значения, в особенности для Санкт-Петербурга.

О. А. Дизер и М. А. Бучакова выступают за исключение формулировки о муниципальной милиции, осуществляющей функцию по охране общественного порядка из Закона о местном самоуправлении в силу своей фиктивности соответствующей нормы этого закона. По их мнению, это будет способствовать гармонизации конституционного и отраслевого законодательства².

Непосредственно внутригородские муниципальные образования (местная власть) вправе самостоятельно принимать решения об участии в профилактике правонарушений. Рассмотрим это на конкретном примере.

Следует признать, что муниципальные органы власти районного уровня не имеют соответствующего самостоятельного административно-правового статуса субъекта профилактики правонарушений, обладающего обязанностью применять непосредственные меры по профилактике правонарушений. Они осуществляют профилактику правонарушений в формах профилактического воздействия: правовое просвещение и правовое информирование; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. В остальном они наделены ролью координатора либо участника осуществления профилактики.

Как известно, такие формы профилактического воздействия, как социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация федеральным законодательством отнесены к формам профилактического воздействия, которые относятся к индивидуальной профилактике³.

¹ Из интервью Заместителя министра внутренних дел Игоря Зубова в рамках обсуждения проекта Федерального закона «О муниципальной милиции» // [Электронный ресурс]. URL: <http://m.ria.ru>. 10 ноября 2014 г. (дата обращения: 16.06.2024).

² *Дизер О. А., Бучакова М. А.* Перспективы реализации органами местного самоуправления функции по охране общественного порядка // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. 2021. № 4. С. 56.

³ См. Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 26 (часть I). Ст. 3851.

Данные формы профилактического воздействия применяются в отношении лиц, которые ранее были привлечены к уголовной ответственности. Одной из целей применения данных форм профилактического воздействия состоит в том, чтобы лица, которые уже отбыли наказание, не совершали противоправные деяния повторно. Однако в научной литературе, прежде всего, в трудах криминологов отмечается, что около 30 % от общего числа преступлений совершается лицами, ранее судимыми¹. В течение последнего времени наблюдается рост количества совершаемых Российской Федерацией рецидивных преступлений. Так, при рабочей встрече с Президентом РФ министр юстиции К. А. Чуйченко доложил, что «Ежегодно из мест лишения свободы освобождается порядка 100 тысяч человек. При этом зачастую эти люди не подготовлены к жизни, как говорится, на свободе, то есть они не могут получить работу, не имеют денежных средств, которые необходимы для того, чтобы начать новую жизнь, и, конечно же, они нуждаются в помощи. В этой связи очень высок рецидив, на сегодняшний день он составляет порядка 44 %, то есть из 100 [тысяч] человек примерно 44 тысячи человек опять пойдут в места лишения свободы»².

Приведенная статистика показывает, что вышеназванные формы профилактического воздействия, которые осуществляются муниципальными органами власти районного уровня, реализуются не вполне эффективно. Если в рамках системы исполнения наказаний предлагается на ранней стадии (когда преступники еще находятся в местах лишения свободы) начинать работу по их социальной адаптации и ресоциализации³, то на уровне органов местного самоуправления предложений по совершенствованию профилактики рецидивной преступности практически не поступает. Кроме того, в Федеральном законе

¹ См., напр.: Рецидивная преступность и пути ее преодоления : материалы выездного заседания Региональной общественной организации «Союз криминалистов и криминологов» (Рязань, 15 апреля 2011 г.). Рязань: Академия ФСИН России, 2011. 185 с; *Возжаникова И. Г.* Рецидив преступлений в уголовном праве России: понятие, виды, значение : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. 29 с.

² Владимир Путин провёл рабочую встречу с Министром юстиции Константином Чуйченко. 31.01.2022. // [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67666> (дата обращения: 07.11.2023).

³ См. Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ «О пробации в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2023. № 6. Ст. 917.

«О пробации в Российской Федерации» к числу субъектов пробации органы местного самоуправления не относятся. В пункте 2 статьи 6 ФЗ «О пробации в Российской Федерации» закреплено, что «органы местного самоуправления вправе участвовать в процедурах пробации во взаимодействии с субъектами пробации». В связи с этим роль органов местного самоуправления в профилактике правонарушений и реализации правоохранительной функции низкая, во многом зависит от выстроенного характера отношений с органами соответствующего субъекта Российской Федерации.

Что касается других направлений реализации правоохранительной функции, то следует отметить, что органы местного самоуправления в рамках решения вопросов местного значения участвуют в профилактике терроризма и экстремизма; обязаны создавать условия для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия; участвуют в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах поселения; оказывают поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, обязаны создавать условия для деятельности народных дружин; предоставляют помещения для работы на обслуживаемом административном участке поселения сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции, и осуществляют меры по противодействию коррупции в границах поселения¹.

Органы местного самоуправления не могут реализовывать правоохранительную функцию без содействия других ее субъектов, в особенности органов полиции на районном уровне. При проведении публичных мероприятий² организатор осуществляет взаимодействие с органами местного самоуправления

¹ См. статью 14 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

² Согласно пункту 1 статьи 2 Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» публичное мероприятие – открытая, мирная, доступная каждому, проводимая в форме собрания, митинга, демонстрации, шествия или пикетирования либо в различных сочетаниях этих форм акция, осуществляемая по инициативе граждан Российской Федерации, политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, в том числе с использованием транспортных средств.

и иными органами публичной власти в зависимости от вида этого мероприятия. В реализации прав граждан на публичные выражения мнения задействованы практически все органы местного самоуправления (функционально-отраслевые подразделения).

Органы полиции на районном уровне взаимодействуют с различными комитетами: по транспорту, благоустройству, торговли, по делам молодежи, по образованию и по другим направлениям деятельности. Наглядным примером является взаимодействие с данными комитетами по вопросам проведения публичных мероприятий. На территории, например, Петроградского района Санкт-Петербурга проходят публичные мероприятия как федерального значения (например, «Алые паруса»), городского (например, футбольные матчи на «Газпром Арене») и районного уровня. 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.

Однако нередки случаи, когда после проведения начальных организационных мероприятий, направленных на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при проведении публичных мероприятий общегородского уровня в Санкт-Петербурге, на последующих этапах проведения публичного мероприятия руководители городского уровня самоустраиваются от дальнейшей работы, перекладывая свою ответственность на руководителей территориальных органов полиции районного уровня, на территории которого непосредственно и проводится данное публичное мероприятие. Особое место среди субъектов реализации правоохранительной функции занимают представительные межведомственные органы – постоянные комиссии: комиссии по безопасности дорожного движения, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав,

антинаркотические комиссии, антитеррористические комиссия и иные. Представители районных органов полиции являются членами этих комиссий, исполнителями отдельных положений планов деятельности и заседаний этих комиссий.

Данные комиссии решают вопросы в области реализации правоохранительной функции: основными формами взаимодействия являются обмен информацией и совместное проведение и участие в профилактических и иных мероприятиях.

Комиссии районного уровня создаются актом районных администраций¹. Например, на 2024 год планом заседаний Антинаркотической комиссии одного из районов Санкт-Петербурга запланирован доклад об «Анализе распространения и пропаганды наркотических средств и психотропных веществ в сети «Интернет», формы распространения и методы противодействия»².

Немаловажное значение имеют вопросы противодействия терроризму. В рамках деятельности Антитеррористического комитета районного уровня непосредственно осуществляется взаимодействие между такими должностными лицами как начальник отдела по вопросам законности правопорядка и безопасности; начальник отдела участковых уполномоченных полиции и по делам несовершеннолетних УМВД России по району; заместитель начальника управления по району Главного управления МЧС России по г. Санкт-Петербургу; начальник отдела образования Администрации района; начальник сектора молодежной политики и взаимодействию с общественными организациями; начальник отдела потребительского рынка.

К числу реальных и существенных направлений деятельности органов местного самоуправления относится деятельность административных комиссий,

¹ См., напр., Распоряжение администрации Петроградского района Санкт-Петербурга от 16 августа 2023 г. №2145-р «Об Антинаркотической комиссии в Петроградском районе Санкт-Петербурга». // [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2023/10/18/39/Распоряжение_об_АНК_от_16.08.2023__2145-р.pdf (дата обращения: 13.03.2024).

² См., План заседаний Антинаркотической комиссии Петроградского района Санкт-Петербурга, на 2024 год // [Электронный ресурс]. URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2024/01/15/43/План_РАНК_на_2024.pdf (дата обращения: 13.03.2024).

которые рассматривают дела об административных правонарушениях. Контроль за деятельностью этих комиссий в г. Санкт-Петербурге осуществляется Управлением по контролю за соблюдением законодательства об административных правонарушениях Санкт-Петербурга Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности¹.

Результаты проведённых обозначенным управлением проверок районных административных комиссий показывает, что имеются нарушения в части неисполнения требований пункта 4 части 1 статьи 29.4 КоАП РФ по возвращению протоколов об административных правонарушениях и других материалов дел должностному лицу, которое составило протокол, для устранения выявленных недостатков в установленные законом сроки; требованиям статьи 28.2 КоАП РФ при составлении протоколов, в том числе уполномоченными членами административных комиссий по части 1 статьи 20.25 КоАП РФ; в части неисполнения требований статьи 29.13 КоАП РФ, подпункта 2.3 пункта 2 Положения об административной комиссии по выявлению причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, статьи 29.10 КоАП РФ в части подготовки мотивированных постановлений по делам об административных правонарушениях².

Это показывает, что в деятельности административных комиссий районов Санкт-Петербурга имеются нарушения, повторяющиеся из года в год, которые не устраняются по требованиям плановых выездных и контрольных проверок. По вопросу взаимодействия между данными органами местного самоуправления и органами внутренних дел следует сделать вывод, что не налажена конструктивная совместная деятельность между данными субъектами по производству по делам об административных правонарушениях и исполнением вынесенных по ним

¹ Правительство Санкт-Петербурга. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности. Контроль за соблюдением Закона об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге // [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/kontrol-za-soblyudeniem-zakona-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-v> (дата обращения: 10.12.2023).

² См.: О результатах проведения контрольной выездной проверки деятельности административной комиссии в районах Санкт-Петербурга в 2022 и 2023 годах на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга: [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/kontrol-za-soblyudeniem-zakona-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-v> (дата обращения: 15.11.2023).

административных наказаний. Например, в материалах по делам об административных правонарушениях допускаются типичные ошибки, которые повторяются из года в год. Кроме того, в целях решения проблем, связанных с реализацией правоохранительной функции, Д. С. Васильковым предлагается «проработать вопрос о создании областных органов полиции с дислокацией в районах области»¹. Это вызвано тем, что количества сотрудников полиции, которые осуществляют правоохранительную функцию в жилом секторе, недостаточно. Однако реализация данного предложения может вызвать множество противоречий, прежде всего, связанных с разграничением полномочий между федеральной полицией и региональной.

В этой связи более рациональным является другое предложение. Так, 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 и возложить на вновь создаваемое специальное подразделение по охране общественного порядка общегородского уровня с постоянным численным составом сотрудников полиции (например, в аппарате ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области; УМВД России). При этом роль районных органов полиции должна определяться только степенью участия. Основная ответственность за реализацию правоохранительной функции при данных мероприятиях возложить на вышестоящие структуры полиции. Это предложение обосновывается тем, что Санкт-Петербург является крупнейшим городом России после столицы, однако также относится к числу городов федерального значения, в котором проводится большое количество публичных мероприятий как международного, так и всероссийского значения, но оперативных сил полиции, обеспечивающих охрану общественного порядка и общественную безопасность, явно недостаточно. Предлагаемое для создания подразделение полиции должно стать основным субъектом,

¹ Васильков Д. С. Законодательные основы профилактики правонарушений // Законность. 2013. № 5(943). С. 39.

обеспечивающим общественную безопасность и порядок при проведении массовых публичных мероприятий как международного, так и общегородского уровня. Данное решение позволит снизить нагрузку с основных субъектов обеспечения в городе – с районных управлений и отделов полиции.

Следует отметить, что в отдельных крупных полицейских структурах зарубежных государств созданы либо планируется создание специальных подразделений, выполняющих функции по охране общественного порядка в крупных городах. Так, в одной из зарубежных стран создается новое подразделение реагирования на протесты, которое не будет подчиняться Группе стратегического реагирования, чтобы руководить планированием и стратегией реагирования на крупные протесты, сотрудничать с Бюро по связям с общественностью в вопросах взаимодействия с общественностью и координировать действия с другими подразделениями, командованием районов и участками по реагированию¹.

К примеру, в каждом патрульном участке и зоне патрулирования в крупном городе действует участковый общественный совет. Советы открыты для всех представителей общественности и включают жителей, владельцев бизнеса, духовенство и группы гражданских лиц. Обычно они ежемесячно встречаются с начальником участка и предлагают представителям общественности конструктивный способ общения и доведения своих взглядов до местных полицейских.

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 интересов². Данная ситуация сложилась по той причине, что территориальные

¹ Департамент полиции Нью-Йорка. Рекомендации по реагированию на массовые демонстрации // [Электронный ресурс]. URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/mass-demonstration-recommendations-status-12222021.pdf (дата обращения: 12.08.2024).

² Быков, К. В. Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами ... С.1091.

органы полиции наделены самым широким кругом полномочий по реализации правоохранительной функции, являются его основным исполнителем. Координационная роль органов местного и регионального уровня исполнительной власти также 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 связи со сложившейся ситуацией, связанной с проведением специальной военной операции, с имеющимися угрозами и рисками национальной и общественной безопасности Российской Федерации, проблема реализации правоохранительной функции и взаимодействия ее субъектов приобретает все более актуальный характер, требует разработки и принятия решительных правовых и организационных мер, в том числе направленных на перераспределение обязанностей для более эффективного исполнения полицией своих непосредственных задач.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сущность правоохранительной функции как одной из функций государства и неоднородность уполномоченных субъектов, которые её реализуют, определяют сущность исследуемых общественных отношений на всех этапах исторического развития.

Проведенное исследование о территориальных органах полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции в Российской Федерации показало следующие результаты:

1) органы внутренних дел Российской Федерации в лице территориальных органов полиции на районном уровне относятся к числу основных субъектов реализации правоохранительной функции государством;

2) доказано, что процесс формирования механизма реализации правоохранительной функции государством существенным образом оказывает влияние на развитие правовых и организационных основ деятельности районных органов полиции, их структуры, что позволило успешно выполнять задачи по охране прав граждан, общества и государства, обеспечить общественный порядок и общественную безопасность. Создание и последующее административное правовое регулирование деятельности территориальных органов полиции на районном уровне строится в строгой зависимости от возникающих обстоятельств, устранение или нейтрализация которых осуществляется посредством определения стратегических целей. Как следствие – правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определяются и детерминируются от характера этих целей. Этот процесс отражается как на высшем звене управления МВД России, так и на его территориальных органах;

3) позволяют представить авторское понятие правоохранительной функции как основанную на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченную ресурсами и структурными элементами административно-правового механизма деятельность уполномоченных субъектов,

направленную на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, обеспеченную административно-правовыми и иными гарантиями от случаев нарушения законности;

4) показывают, что целесообразно в Российской Федерации осуществить реорганизацию управленческого аппарата территориальных органов МВД России на региональном уровне с перераспределением штатной численности и передачей их в соответствующие территориальные органы районного уровня, опираясь на некоторый положительный опыт из стран с федеративным устройством (США, ФРГ). Для Российской Федерации целесообразно рекомендовать предложение, направленное на более широкий учет специфики субъекта РФ и их отдельных районов при определении правовых и организационных основ деятельности органов полиции с возможностью их разработки и принятия. Представляется целесообразным осуществить реорганизацию управленческого аппарата территориальных органов МВД России на региональном уровне с перераспределением штатной численности и передачей их в соответствующие территориальные органы районного уровня;

5) определено, что среди основных форм реализации правоохранительной функции, позволяющих наглядно рассмотреть и оценить выстроенный конкретным руководителем и его должностными лицами механизм реализации рассматриваемой функции в органах полиции на районном уровне, относятся проводимые оперативно-профилактические мероприятия. Их реализация позволяет комплексно решить поставленные задачи посредством принятия правовых, организационных, методических и иных мер;

6) обоснованы выводы о том, что действующая система управления в органах полиции на районном уровне имеет существенные издержки и требует 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 снижению издержек в организации деятельности УМВД на районном уровне;

7) получены результаты, показывающие, что оперативная остановка на современном этапе находится, среди прочих, и под воздействием новых угроз в различных сферах общественных отношений. 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 IT-технологий;

8) выявлена и доказана 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. Без создания и функционирования новых профильных подразделений, непосредственно реагирующих на нарушения законодательства в обозначенных сферах невозможно защитить надлежащим образом права граждан, общества и государства;

9) обосновано предложение, направленное на снятие функции основного исполнителя обеспечения общественного порядка с территориальных органов полиции районного уровня в Санкт-Петербурге и возложение её на вновь

создаваемое специальное подразделение по охране общественного порядка общегородского уровня с постоянным численным составом сотрудников полиции;

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

I. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 г.) (с изм. и доп. от 21 сентября 1970 г., 20 декабря 1971 г., 1 января 1990 г., 6 ноября 1990 г., 11 мая 1994 г.) // Бюллетень международных договоров. 2001 г. — № 3.

2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 40. — Ст. 3822. — Текст : непосредственный.

3. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 8 августа 2024 г. № 248-ФЗ. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL : <https://pravo.gov.ru> № 0001202408080050 (дата обращения: 10.09.2024).

4. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 14 июля 2022 г. № 259-ФЗ. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. — URL : <https://pravo.gov.ru> № 0001202207140022 (дата обращения: 09.08.2023).

5. О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях : Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № __. — Ст. _____. — Текст : непосредственный.

6. Об участии граждан в охране общественного порядка : Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 14. — Ст. 1536. — Текст : непосредственный.

7. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : Федеральный закон от 22 июля 2024 г. № 192-ФЗ. — Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой

информации. – URL : <https://pravo.gov.ru> № 0001202407220007 (дата обращения: 09.09.2024).

8. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации : Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2016. – № 26 (часть I). – Ст. 3851. – Текст : непосредственный.

9. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 31 (часть I). – Ст. 3448. – Текст : непосредственный.

10. О гражданстве Российской Федерации : Федеральный закон от 28 апреля 2023 г. № 138-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 18. – Ст. 3215. – Текст : непосредственный.

11. Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы : Федеральный закон от 6 апреля 2011 г. № 64-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 15. – Ст. 2037. – Текст : непосредственный.

12. О пробации в Российской Федерации : Федеральный закон от 6 февраля 2023 г. № 10-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 6. – Ст. 917. – Текст : непосредственный.

13. О полиции : Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 7-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 7. – Ст. 900. – Текст : непосредственный.

14. О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 (ред. от 02.12.1998) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 7. – Ст. 5623. – Текст : непосредственный.

15. Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью : Указ Президента Российской Федерации от 18

апреля 1996 г. № 567 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 17. – Ст. 1958. – Текст : непосредственный.

16. О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. № 1468 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 52 (часть 1). – Ст. 6536. – Текст : непосредственный.

17. О некоторых вопросах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 18 февраля 2010 г. № 208 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – № 8. – Ст. 839. – Текст : непосредственный.

18. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 10. – Ст. 1334. – Текст : непосредственный.

19. О внесении изменений в Примерное положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства Российской Федерации от 10 февраля 2020 г. №120 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2020. – № 7. – Ст. 847. – Текст : непосредственный.

20. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» : постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 18 (часть IV). – Ст. 2188. – Текст : непосредственный.

21. О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти : постановление Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 4. – Ст. 305. – Текст : непосредственный.

22. Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав : постановление Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2013 г. № 995 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 45. – Ст. 5829. – Текст : непосредственный.

23. О некоторых вопросах участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан : Приказ МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии РФ от 18 августа 2017 г. № 652/360. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <https://rg.ru/documents/2017/12/18/mvd-prikaz652-360-site-dok.html?ysclid=m1afqx3jti125997720> (дата обращения: 08.03.2024).

24. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности : приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.09.2023).

25. Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355. – Текст : электронный // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL : <https://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 03.11.2023).

26. Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 1 сентября 2017 г. № 690. – Текст : электронный // Текст приказа официально опубликован не был. – URL: <https://base.garant.ru/72012314/> (дата обращения: 03.11.2023).

27. Об утверждении Положения о Департаменте информационных технологий, связи и защиты информации Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 15 июня 2021 г. № 444. – Текст : электронный // Текст приказа официально опубликован не был. – URL: <https://legalacts.ru/doc/prikaz-mvd-rossii-ot-15062021-n-444-ob-utverzhdanii> (дата обращения: 12.06.2022).

28. О мерах по совершенствованию организации патрульно-постовой службы милиции : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 18 января 1993 г. № 17. – Текст : электронный // Текст приказа официально опубликован не был. – URL: https://hand-help.ru/media/documents/mvd_prikaz_17pps.doc (дата обращения: 12.05.2022).

29. Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации : приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 3 июля 2023 № 479. – Текст : электронный. – Опубликовано на официальном интернет-портале правовой информации 18.08.2023 г. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202308180047?index=3> (дата обращения: 09.09.2023).

30. Об утверждении Порядка оказания сотрудниками органов внутренних дел содействия судебным приставам-исполнителям в ходе исполнительного производства, в том числе при осуществлении розыска должника, его имущества или розыска ребенка, а также при розыске на основании судебного акта по гражданскому делу гражданина-ответчика : приказ Министерства юстиции РФ и МВД России от 29 августа 2018 г. № 178/565. – Текст : непосредственный.

31. Об утверждении Инструкции об организации взаимодействия военных комиссариатов, органов внутренних дел и территориальных органов Федеральной миграционной службы в работе по обеспечению исполнения гражданами Российской Федерации воинской обязанности : приказ Министра обороны РФ № 366, МВД России № 789, ФМС РФ № 197 от 10.09.2007 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2007. – № 45. – Текст : непосредственный.

32. Об утверждении Порядка взаимодействия Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их

компетенции в сфере оборота оружия: приказ Федеральной службы войск национальной гвардии РФ и МВД России от 23 июня 2023 г. № 216/440. – URL: https://cdnstatic.rg.ru/uploads/attachments/2023/07/10/74159_9dd.pdf (дата обращения: 21.10.2023).

33. О профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге : закон Санкт-Петербурга от 19 марта 2018 г. № 12426. – Текст : электронный. – URL: <https://rg.ru/documents/2018/03/21/spb-zakon126-26-reg-dok.html> (дата обращения: 18.11.2023).

34. О социально-правовой защите и реабилитации лиц, подвергшихся насилию в семье : закон Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 171-22-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов третьего созыва. – 2003. – № 22. – Текст : непосредственный.

35. О Межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Санкт-Петербурге при Правительстве Санкт-Петербурга : постановление Правительства Санкт-Петербурга от 7 сентября 2007 года № 1129. – Текст : непосредственный.

36. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 19 декабря 2017 г. № 1098 «Об администрациях районов Санкт-Петербурга» // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. – Текст : электронный // URL: http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa (дата обращения: 21.06.2023).

37. Положение об отделении защиты прав детей от насилия Государственного бюджетного комплексного учреждения Архангельской области общего типа «Архангельский центр социальной помощи семье и детям». – Текст : электронный // URL: https://pravadetstva.arkh.socinfo.ru/media/2022/07/03/1299405935/Polozhenie_ob_otdelenii_zashhity_prav_detej_ot_nasiliya_OZPDN_compressed.pdf (дата обращения: 02.07.2024).

38. Об Антинаркотической комиссии в Петроградском районе Санкт-Петербурга : распоряжение администрации Петроградского района Санкт-Петербурга от 16 августа 2023 г. №2145-р. – Текст : электронный // URL:

https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2023/10/18/39/Распоряжение_об_АНК_от_16.08.2023__2145-p.pdf (дата обращения: 28.09.2023).

39. О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга оперативно-профилактического мероприятия «Лидер» : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 18 марта 2022 г. № 15. – Текст : непосредственный.

40. О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Рецидив» : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 28 марта 2022 г. № 17. – Текст : непосредственный.

41. О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Твой Выбор» : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 12 сентября 2022 г. № 22. – Текст : непосредственный.

42. О проведении оперативно-профилактического мероприятия «Надзор» : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 18 марта 2022 г. № 2214. – Текст : непосредственный.

43. О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга оперативно-профилактического мероприятия : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 20 января 2022 г. № 1. – Текст : непосредственный.

44. О проведении на территории Петроградского района Санкт-Петербурга локального оперативно-профилактического мероприятия : распоряжение УМВД России по Петроградскому району г. Санкт-Петербурга от 1 апреля 2022 г. № 19. – Текст : непосредственный.

II. Нормативные правовые акты зарубежных стран

45. Конституция штата Миннесота. Принята 13 октября 1857 года. Статья I БИЛЛЬ о правах. Раздел 10. Необоснованные обыски и изъятия запрещены. – Текст : электронный // URL: https://www.revisor.mn.gov/constitution/#article_1 (дата обращения: 17.08.2023).

46. Конституция штата Нью-Йорк. – Текст : электронный // URL: <http://www.bibliotekar.ru/2-8-16-zakony-i-konstitucii/54.htm> (дата обращения: 17.09.2024).

47. Закон об организации и юрисдикции полиции в земле Северный Рейн-Вестфалия (Закон об организации полиции – POG NRW). – Текст : электронный // URL: <https://gesetze.io/gesetze/nw/pog-nrw>. (дата обращения: 17.09.2024).

48. Устав штата Миннесота 2021 года. Уголовный процесс; блюстители порядка; конфиденциальность сообщений. Глава 626 Раздел 626.05 Определения. – Текст : электронный // URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/626.05> (дата обращения: 17.09.2024).

49. Законы Нью-Йорка 2021 года. Уголовно-процессуальная часть 1. Общие положения. Раздел А – Краткое название, применимость и определения. Статья 2 – Блюстители порядка 2.10 – Лица, назначенные блюстителями порядка (2021 New York Laws CPL - Criminal Procedur. Part 1 – General Provisions. Title A – Short Title, Applicability and Definitions. Article 2 – Peace Officers. 2.10 – Persons Designated as Peace Officers). – Текст : электронный // URL: <https://law.justia.com/codes/new-york/2021/cpl/part-1/title-a/article-2/2-10> (дата обращения: 18.09.2024).

50. 2011 Louisiana Laws Revised Statutes. TITLE 14 – Criminal law. RS 14:34.2 – Battery of a police officer (Законы Луизианы 2011 года Пересмотренные статуты. Раздел 14 – Уголовное право. RS 14:34.2 – Избиение полицейского). – Текст : электронный // URL: <https://law.justia.com/codes/louisiana/2011/rs/title14/rs14-34-2> (дата обращения: 18.09.2024).

51. Устав штата Миннесота 2021 года. Общественная безопасность. Глава 299D. Раздел 299D.01 (Подразделение патрулирования штата Миннесота) и 299D.03 (Патруль штата). – Текст : электронный // URL: https://www.revisor.mn.gov/statutes/2021/cite/299D?keyword_type=all&keyword_sg=statute&keyword=police+department (дата обращения: 19.09.2024).

52. Устав штата Миннесота 2021 года. Правила торговли, защита прав потребителей. Глава 340A Раздел 340A.201. Орган по контролю за алкоголем. –

Текст : электронный // URL: <https://www.revisor.mn.gov/statutes/cite/340A.201> (дата обращения: 18.09.2024).

53. 2013 New Jersey Revised Statutes Title 40A – Municipalities and counties. Section 40A:14-118 – Police force; creation and establishment; regulation; members; chief of police; powers and duties (2013 Нью-Джерси Пересмотренный устав. Раздел 40А – Муниципалитеты и округа. Раздел 40А: 14-118 – Полицейские силы; создание и учреждение; регулирование; члены; начальник полиции; полномочия и обязанности). – Текст : электронный // URL: <https://law.justia.com/codes/new-jersey/2013/title-40a/section-40a-14-118> (дата обращения: 21.09.2024).

54. The police. Structure and organization. – Текст : электронный // URL: <https://www.justlanded.com/english/United-States/Articles/Culture/The-police> (дата обращения: 18.02.2025).

55. Руководство патруля. – Текст : электронный // URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/public-prguide1.pdf (дата обращения: 08.04.2024).

56. 1-й патрульный участок Департамента полиции Нью-Йорка. Патрулирование окрестностей. – Текст : электронный // URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/patrol-landing.page> (дата обращения: 18.01.2025).

57. Полицейские департаменты в США. – Текст : электронный // URL: <https://usafacts.org/articles/police-departments-explained> (дата обращения: 09.04.2024).

58. Национальная ассоциация шерифов. Вопросы и ответы. – Текст : электронный // URL: <https://www.sheriffs.org/about-nsa/faq> (дата обращения: 09.04.2024).

59. Департамент полиции г. Нью-Йорка, Регламент местного общественного совета. – Текст : электронный // URL: <https://noiseoff.org/document/nypd.community.council.pdf> (дата обращения: 10.04.2024).

60. Geschäftsverteilungsplan Kreispolizeibehörde Bochum. – Текст : электронный // URL: https://bochum.polizei.nrw/sites/default/files/2021-10/Organisation%20Organigramm%20und%20Gesch%C3%A4ftsverteilungsplan%20Gesch%C3%A4ftsverteilungsplan%20Anlage_2.pdf. 20 s (дата обращения: 04.05.2024).

61. Департамент полиции Нью-Йорка. Рекомендации по реагированию на массовые демонстрации. – Текст : электронный // URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/mass-demonstration-recommendations-status-12222021.pdf (дата обращения: 05.05.2024).

62. Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. – Текст : электронный // URL: <https://online.beck.de/?vpath=bibdata/ges/HBGSOG/cont/HBGSOG.htm#FNID0EAJABCA> (дата обращения: 06.04.2024).

63. Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE) vom 23. Februar 2021. – Текст : электронный // URL: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-VersammlFrhGBErahmen> (дата обращения: 06.04.2024).

64. Polizeigesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (PolG NRW) in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Juli 2003. – Текст : электронный // URL: https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=3120071121100036031 (дата обращения: 07.04.2024).

65. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германии. – Текст : электронный // URL: <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/6039/file/sdrs02.pdf> (дата обращения: 03.03.2024).

66. Verwaltungsverfahrensgesetz. – Текст : электронный // URL: <https://dejure.org/gesetze/BVwVfG> (дата обращения: 04.04.2024).

67. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz. – Текст : электронный // URL: https://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_26102009_MI31284060.htm (дата обращения: 03.05.2024).

68. Administrative guide. Section. Personel matters. – Текст : электронный // URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/about/about-nypd/manual.page> (дата обращения: 04.04.2024).

69. NYPD Administrative Guide. – Текст : электронный // URL: https://www1.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/public-admininguide1.pdf (дата обращения: 18.04.2024).

70. 18 U.S. Code § 1951 – Interference with commerce by threats or violence. – Текст : электронный // URL: <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/18/1951> (дата обращения: 21.04.2024).

III. Исторические правовые акты

72. Введение ко второй редакции Учреждения Санкт-Петербургской полиции. – СПб., 1838. – С. 24–25. – Текст : непосредственный.

73. Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1991. – № 16. – Ст. 503. – Текст : непосредственный.

74. Временные правила об устройстве полиции в городах и уездах губерний, по общему учреждению управляемых. 25 Декабря 1862 г. // ПСЗ. Собр. 1. – Т. XXVII. – № 20406. – Текст : непосредственный.

75. ГАЯО. – Ф. 288. – Оп. 1. – Д. 895. – Л. 1-4, 37, 45, 46, 48, 49, 50, 52-53, 55, 56-57. Подлинник. – Текст : непосредственный.

76. Государственный архив Российской Федерации. – Ф. 102. – Оп. 262. – Д. 16. – Л. 1-5. – Текст : непосредственный.

77. Губернский исполнительный орган, ведавший рекрутским набором (прим. автора). Из журнала заседаний Ярославской городской полиции за июль-декабрь 1800 года // ГАЯО. – Ф. 288. – Оп. 1. – Д. 32. – Л. 283 об. Рукописный подлинник. – Текст : непосредственный.

78. Декларация Временного правительства о его составе и задачах. Текст от Временного правительства. 1917 г., Марта 3. – Текст : электронный. – URL: <https://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201/>.

79. Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10 июня 1920 г. «О Рабоче-крестьянской милиции (положение)» // Собрание узаконений РСФСР. – 1920. – № 79. – Ст. 371. – Текст : непосредственный.

80. Закон СССР от 13 декабря 1968 г. № 3402-VII «Об утверждении Указа Президиума Верховного Совета СССР «О переименовании Министерства охраны общественного порядка СССР в Министерство внутренних дел СССР» и о внесении соответствующих изменений в статью 78 Конституции (Основного Закона) СССР» (прекратил действие) // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 486. – Текст : непосредственный.

81. Инструкция полицейским урядникам. На основании ст. 9 Высочайше утвержденного 9 июля 1978 г. Временного Положения о полицейских урядниках и по соглашении с Министром Юстиции и Шефом Жандармов и утверждена Управляющим Министерством внутренних дел 19 июля 1878 г. – Текст : электронный. – URL: https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_003413447?page=1&rotate=0&theme=white (дата обращения: 04.02.2023).

82. Кодекс РСФСР об административных правонарушениях от 20 июня 1984 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1984. – № 27. – Ст. 909. – Текст : непосредственный.

83. Об упразднении министерства внутренних дел СССР: Указ Президиума Верховного Совета СССР от 13 января 1960 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1960. – № 3 (ГАРФ. Ф.7523. Оп.77. Д.88. Лл.25-27. Подлинник). – Текст : непосредственный.

84. Общее учреждение министерств: [В 2-х ч.]. – СПб. : Сенатская тип., 1811. – Ч. 1: Общее образование министерств, 1811. – 49 с. – Текст : непосредственный.

85. Общее учреждение министерств: [В 2-х ч.]. – СПб. : Сенатская тип., 1811. – Ч. 2: Общий наказ министерствам, 1811. – 70, XVI с. – Текст : непосредственный.

86. Полное собрание законов Российской империи (далее – ПСЗ РИ). – Собрание 2-е. – СПб., 1830-1884. – Т. 35. – № 39087. – Текст : непосредственный.

87. Положение о советской милиции: утверждено Постановлением Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385 «О дальнейшем совершенствовании

правового регулирования деятельности советской милиции». – Текст : электронный. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/9044424> (дата обращения: 24.12.2024).

88. Постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. «О рабочей милиции» // Собрание узаконений РСФСР. – 1917. – № 1. – Ст. 15. – 2-е издание. – Текст : непосредственный.

89. Постановление СНК СССР от 3 июля 1936 г. № 1182 «Об утверждении Положения о Государственной автомобильной инспекции Главного управления рабоче-крестьянской милиции НКВД СССР» // Собрание законов и распоряжений Рабоче-Крестьянского правительства СССР за 1936 г. № 32-65. Отдел первый. — Москва : Гос. изд-во Сов. законодательство, [1936]. – Текст : непосредственный.

90. Постановление Совета Министров СССР от 16 июня 1972 г. № 452 «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел СССР». – Текст : электронный. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/765708931> (дата обращения: 24.12.2023).

91. Приказ НКВД СССР 21 августа 1934 года № 0044 «О структурном построении и подчинении органов НКВД. – Текст : электронный. – URL: <https://alexanderyakovlev.org/fond/issues-doc/1009186> (дата обращения: 01.07.2022). ГАРФ. – Ф.9401. – Оп. 1. – Д. 463. – Л. 123–141.

92. Собрание узаконений и распоряжений Правительства, издаваемое при Правительствующем Сенате [Издание официальное]. – СПб., 1863–1917. – Текст : непосредственный.

93. *Сперанский, М. М.* Введение к проекту учреждения Санкт-Петербургской полиции [Дело]: 1837 г. – 1837. – 20 л. – (Фонд Бумаги М. М. Сперанского. Опись № 1, часть 1. 1. Санкт-Петербургское управление обер-полицмейстера – Документы и материалы. 2. Власть (коллекция). 3. М. М. Сперанский (коллекция). 4. Полиция – История – Санкт-Петербург, город – 19-20 вв. – Документы и материалы. – Текст : электронный. – URL: <https://www.prilib.ru/item/400057> (дата обращения: 06.04.2023).

94. Устав о предупреждении и пресечении преступлений: (Св. зак. т. 14, изд. 1857): доп. и изм. по Продолж. 1863, 1864, 1868, 1869 и 1871 гг. с разъяснениями по Уложению о наказаниях изд. 1866 г. и по Уставу о наказаниях, налагаемых мировыми судьями. – [Москва: Тип. Т. Рис], 1872. – VIII, 159 с. – Текст : электронный. – URL: <https://www.prilib.ru/item/459984> (дата обращения: 06.06.2023).

IV. Материалы судебной практики

95. Постановление Конституционного суда от 23 мая 2017 г. № 14-П по делу о проверке конституционности Положений статей 31.7 и 31.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с жалобой лица без гражданства Н. Г. Мсхиладзе. – Текст : электронный. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201705250002?ysclid=mlaemyeil3718343358> (дата обращения: 12.10.2023).

96. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации/Судебная статистика/Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год/№ 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2021 г.». – Текст : электронный. – URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=6120> (дата обращения: 07.08.2023).

97. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации / Судебная статистика / Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2022 год/№ 1-АП «Отчет о работе судов общей юрисдикции по рассмотрению дел об административных правонарушениях за 12 месяцев 2022 г.». – Текст : электронный. – URL: <http://cdep.ru/index.php?id=79&item=7645> (дата обращения: 07.08.2023).

V. Монографии, учебники, учебные пособия

98. *Аврутин, Ю. Е.* Полиция и милиция в механизме обеспечения государственной власти в России: теория, история, перспективы / Ю. Е. Аврутин. – Санкт-Петербург : Юрид. центр Пресс, 2003 (Акад. тип. Наука РАН). – 499 с. – Текст : непосредственный.

99. *Аврутин, Ю. Е.* Органы внутренних дел в государственном механизме Российской Федерации: государственно-правовые и социальные вопросы функционирования и перспектив развития / Ю. Е. Аврутин, И. Н. Зубов. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 1998. – 198 с. – Текст : непосредственный.

100. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая : учебник. – Москва : ЦОКР МВД России, 2009. – 264 с. – Текст : непосредственный.

101. *Алексеев, С. С.* Общая теория права. В 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – Москва, 1982. – С. 138–139. – Текст : непосредственный.

102. *Ахметов, Ч. Н.* Правоохранительная система государства: теоретико-методологические основания исследования / Ч. Н. Ахмедов. – Санкт-Петербург : Астерион, 2008. – 138 с. – Текст : непосредственный.

103. *Борисов, А. В.* Российская империя: история полиции / А. В. Борисов, А. Я. Малыгин, Р. С. Мулукаев. – Москва : РИПОЛ классик, 2014. – 605 с. – Текст : непосредственный.

104. *Братко, А. Г.* Правоохранительная система (Вопросы теории) / А. Г. Братко. – Москва : Юрид. лит., 1991. – 206 с. – Текст : непосредственный.

105. *Витрук, Н. В.* Избранное. Том 1. Статьи. Доклады. Рецензии. 1963–1990 / Н. В. Витрук. – Москва : Российская академия правосудия, 2012. – 644 с. – Текст : непосредственный.

106. *Елагин, А. Г.* Деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний : научно-практическое пособие / А. Г. Елагин, И. Г. Чистобородов;

Акад. упр. МВД России. – Москва : Акад. упр. МВД России, 2015. – 95с. – Текст : непосредственный.

107. *Еропкин, М. И.* Научные основы управления органами охраны общественного порядка // Избранные научные труды / М. И. Еропкин; под общ. науч. ред.: Татарян В. Г., Шергин А. П. – Москва : Эксмо, 2010. – 688 с. – Текст : непосредственный.

108. *Каск, Л. И.* Функции и структура государства / Л. И. Каск; отв. ред. чл.-кор. АН СССР. акад. проф. А. Д. Керимов; Ленингр. гос. ун-т им. А. А. Жданова. – Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1969. – 65 с. – Текст : непосредственный.

109. *Калигин, Н. А.* Принципы организационного управления / Н. А. Калигин. – Москва : Финансы и статистика, 2003. – 266 с. – Текст : непосредственный.

110. *Калинин, А. Ю.* Правообразование в России с позиций структурно-функционального подхода / А. Ю. Калинин. – Москва : Юрист, 2011. – 455 с. – Текст : непосредственный.

111. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»: постатейный. – Москва : «Ось-89», 2007. – 384 с. – Текст : непосредственный.

112. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (поглавный) / Ю. Е. Аврутин [и др.]. – Москва : Проспект, 2011. – 352 с. – Текст : непосредственный.

113. *Копейкин, В. В.* Организационный механизм и принципы координации взаимодействия оперативных подразделений уголовно-исполнительной системы и органов внутренних дел : учебное пособие / В. В. Копейкин; ФСИН, Акад. права и упр., Науч. пенитенциарное о-во. – Рязань : Акад. ФСИН России, 2011. – 38 с. – Текст : непосредственный.

114. *Мартынов, А. В.* Административный надзор в России: теоретические основы построения: монография / А. В. Мартынов; под науч. ред. Ю. Н. Старилова. – Москва : ЮНИТИ: Закон и право, 2010. – 183 с. – Текст : непосредственный.

115. *Марченко, М. Н.* Охрана социалистической собственности в процессе управления общественным производством : учеб. пособие / Р. Н. Марченко. – Москва : Акад. МВД СССР, 1982. – 70 с. – Текст : непосредственный.

116. Организационно-правовые основы взаимодействия органов предварительного следствия и органов дознания / В. В. Нечаев. – Москва: Юрлитинформ, 2007. – 196, [2] с. – Текст : непосредственный.

117. *Осинцев, Д. В.* Система административного права административного права: (методология, наука, регламентация) : монография / Д. В. Осинцев. – Москва : ИНФРА-М, 2014. – 227 с. – Текст : непосредственный.

118. Основы управления в органах внутренних дел: учебник для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. / под общ. ред. Ю. Е. Аврутина. – Москва : Издательство «Юрайт», 2018. – 249 с. – Текст : непосредственный.

119. Основы управления в органах внутренних дел: учебник. – Москва : ИМЦ ГУК МВД России, 2002. – 260 с. – Текст : непосредственный.

120. Правовые и организационные основы управленческой деятельности в органах внутренних дел : учебное пособие / [И. Ю. Захватов и др.]. – Москва : Академия управления МВД России, 2019. – 56 с. – Текст : непосредственный.

121. *Прохорова, Е. Н.* Особенности функционирования правоохранительной системы Российской Федерации в современных условиях : монография / Е. Н. Прохорова. – Калининград : Смартбукс, 2017. – 145 с. – Текст : непосредственный.

122. Системы в праве и правовые процессы : монография / М. Ю. Осипов. – 2-е изд. – Москва : РИОР, 2018. – 277 с. – Текст : непосредственный.

123. Служить Отечеству честь имею : сборник документов по истории органов внутренних дел Ярославского края в конце XVIII – начале XXI вв. / Сост.: А. М. Селиванов, Н. П. Рязанцев, Ю. Г. Салова и др.; под ред. д-ра ист. наук А. М. Селиванова. – Ярославль, 2002. – 632 с. – Текст : непосредственный.

124. *Соловей, Ю. П.* Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации / Ю. П. Соловей; Акад. М-ва внутр. дел Рос. Федерации. – Омск : Омская высш. шк. милиции, 1993. – 501 с. – Текст : непосредственный.

125. *Сорокин, В. Д.* Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). – Санкт-Петербург : Юридический центр «Пресс», 2003. – 661 с. – Текст : непосредственный.

126. Состояние преступности в Санкт-Петербурге. Криминологический мониторинг и прогноз : научно-практическое пособие. В 2-х ч. Санкт-Петербург : Изд-во СПб ун-та МВД России, 2021. Ч. 2. – 176 с. – Текст : непосредственный.

127. *Старилов, Ю. Н.* Курс общего административного права: В 3 т. / Ю. Н. Старилов. – Москва : Изд-во НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты, 2002. – 711 с. – Текст : непосредственный.

128. *Султанов, А. Х.* Полиция в системе органов губернского управления в дореволюционной России (к 300-летию российской полиции) : учебное пособие / А. Х. Султанов, Р. Р. Каримов, С. Х. Хакимов. – Уфа : Уфимский ЮИ МВД России, 2018. – 71 с. – Текст : непосредственный.

129. Теория государства и права / Р. А. Ромашов. – Санкт-Петербург [и др.] : Питер : Питер Пресс, 2006 (СПб.: Правда, 1906). – 256 с. – Текст : непосредственный.

130. *Харченко, О. В.* Теоретические и организационно-правовые основы деятельности органов исполнительной власти в рамках реализации правоохранительной функции государства / О. В. Харченко. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский ин-т гуманитарного образования, 2009. – 301 с. – Текст : непосредственный.

131. *Чепунов, О. И.* Система органов исполнительной власти в Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты / О. И. Чепунов. – Москва, 1999. – 292 с. – Текст : непосредственный.

132. *Четвернин, В. А.* Государство: сущность, понятие, структура, функции / В. А. Четвернин // Ин-т государства и права РАН. – 2-е изд., пересмотр. – Москва : Норма: ИНФРА-М, 2010. – Раздел VII. – 815 с. – Текст : непосредственный.

133. Ярославль: История города в документах и материалах от первых упоминаний до 1917 года. Ярославль, 1990. – 448 с. – Текст : непосредственный.

134. *Walker, S.* The Police in America: an Introduction. 2nd ed. New York, 1992. – 592 p. – Текст : непосредственный.

VI. Научные статьи и иные публикации в периодической печати и материалах конференций

135. Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln –) Vom 14. April 1992. [Электронный ресурс], режим доступа: https://www.rewi.huberlin.de/de/lf/lb/bae/w/files/lb_vl_polr/asog_stand_sept_2004.pdf.

136. Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln –) Vom 14. April 1992. [Электронный ресурс], режим доступа: https://www.rewi.huberlin.de/de/lf/lb/bae/w/files/lb_vl_polr/asog_stand_sept_2004.pdf.

137. Chandler Jr A.D. Structure and Strategy: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise, 1962. 490 p. P. 14-15 [Электронный ресурс] режим доступа: https://archive.org/details/strategystur00chan_0/page/14/mode/2up.

138. Gary Cordner, The architecture of US policing: Variations among the 50 states // Police Practice and Research 12 (2): 107-119 (April 2011 (DOI:10.1080/15614263.2010.512135) (Гэри Корднер, Архитектура полиции США: различия между 50 штатами // Полицейская практика и исследования 12 (2): 107-119 (апрель 2011 (DOI:10.1080/15614263.2010.512135).

139. Gesetz über die Prüfung und Zulassung von Feuerwaffen, Böllern, Geräten, bei denen zum Antrieb Munition verwendet wird, sowie von Munition und sonstigen Waffen (Beschussgesetz -BeschG), vom 11. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3970, 4003). [Электронный ресурс], режим доступа: <https://manualzz.com/doc/4537105/beschussgesetz---gesetze-im-internet>.

140. Manning, Peter. (2014). Role and Function of the Police. Encyclopedia of Criminology and Criminal Justice. PP. 4510-4529. 10.1007/978-1-4614-5690-2_393. P.12

141. Verordnung über technische Kontrollen von Nutzfahrzeugen auf der Straße (TechKontrollV) vom 21. Mai 2003 (BGBl. I S. 774). [Электронный ресурс], режим доступа: <https://www.gesetze-im-internet.de/techkontrollv/TechKontrollV.pdf>.

142. Аврутин, Ю. Е. О феноменологии правоохранительной деятельности (философское и социально-правовое обоснование) / Ю. Е. Аврутин. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2000. – № 2. – С. 38–47.

143. Ананских, И. А. Административные процедуры по оказанию электронных государственных услуг в Российской Федерации / И. А. Ананских, В. И. Кайнов, М. В. Сальников. – Текст : непосредственный // Юридическая наука: история и современность. – 2019. – № 9. – С. 105–117. – EDN SVKOBТ.

144. Афанасьев, А. Ю. Административная деятельность полиции: от формы к содержанию / А. Ю. Афанасьев, М. Е. Репин. – Текст : непосредственный // Наука. Мысль: электронный периодический журнал. – 2016. – № 8-1. – С. 162–166.

145. Башлуева, Н. Н. Взаимодействие полиции с иными правоохранительными органами / Н. Н. Башлуева, А. А. Никоноров, Л. Я. Смирнова. – Текст : непосредственный // Криминологический журнал. – 2022. – № 4. – С. 37–42.

146. Бирюков, В. В. О некоторых проблемах в организации ежедневной деятельности участковых уполномоченных полиции / В. В. Бирюков. – Текст : непосредственный // Академическая мысль. – 2021. – № 4(17). – С. 63–67.

147. Борисенко А. В. Субъекты правоохранительной системы Российской Федерации: основные аспекты сотрудничества / А. В. Борисенко, А. Ю. Величко. – Текст : непосредственный // Гражданин и право. – 2008. – № 4. – С. 46–54.

148. Булавин, С. П. Преемственность в полицейском законодательстве России в условиях глобализации / С. П. Булавин. – Текст : непосредственный // Юридическая техника. – 2011. – № 5. – С. 104–110. – EDN RCGJJB.

149. *Булгакова, В. Р.* Совершенствование правоохранительной системы в рамках проводимой правоохранительной политики в современной России / В. Р. Булгакова. – Текст : электронный // История правоохранительной системы России. Взгляд из XXI века: электронный сборник тезисов Всероссийской научно-практической конференции, Барнаул, 7 ноября 2019 года / под ред. Ю. В. Анохина. – Барнаул : ФГКОУ ВПО «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2019. – С. 11–13.

150. *Быков, К. В.* Понятие полиции в немецкой юриспруденции рубежа XVIII-XIX вв. как субъекта охраны права и порядка / К. В. Быков. – Текст : непосредственный // Юридическая мысль. – 2017. – № 6(104). – С. 8–12.

151. *Быков, К. В.* Место и роль институтов гражданского общества в реализации правоохранительной функции государства / К. В. Быков, П. А. Петров. – Текст : непосредственный // Государственно-правовые институты современного общества : сборник статей Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 100-летию Республики Башкортостан, Уфа, 14 декабря 2018 года / отв. редактор Раянов Ф.М. – Уфа: Башкирский государственный университет, 2018. – С. 126-134.

152. *Быков, К. В.* Территориальные подразделения полиции на районном уровне в механизме реализации правоохранительной функции государства / К. В. Быков. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / под общей редакцией А. И. Каплунова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 550–553.

153. *Быков, К. В.* О реализации территориальными органами полиции на районном уровне правоохранительной функции (на примере сферы миграции) / К. В. Быков. – Текст : непосредственный // Административное право и процесс. – 2024. – № 8. – С. 74–77. – DOI 10.18572/2071-1166-2024-8-74-77.

154. *Быков, К. В.* Особенности реализации правоохранительной функции территориальными органами МВД России на районном уровне / К. В. Быков. – Текст : непосредственный // 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. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет МВД РФ, 2024. – С. 1087–1091.

155. *Быков, К. В.* О взаимодействии органов полиции районного уровня с субъектами реализации правоохранительной функции / К. В. Быков. – Текст : непосредственный // Право и государство: теория и практика. – 2024. – № 10(238). – С. 188–194. – DOI 10.47643/1815-1337_2024_10_188.

156. *Бялт, В. С.* Роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства (теоретико-правовой аспект) / В. С. Бялт. – Текст : непосредственный // Право и государство: проблемы методологии, теории и истории : материалы V Всероссийской научно-практической конференции. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2016. – С. 194–197.

157. *Бялт, В. С.* Правоохранительная функция государства в контексте функционирования органов внутренних дел: особенности реализации / В. С. Бялт, С. Ю. Чимаров. – Текст : непосредственный // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. – 2022. – №8-2. – С. 119–121.

158. *Васильков, Д. С.* Законодательные основы профилактики правонарушений / Д. С. Васильков. – Текст : непосредственный // Законность. – 2013. – № 5(943). – С. 37–40.

159. *Веденеева, Я. В.* Профессиональные трансформации сотрудников полиции в контексте модернизации правоохранительной системы / Я. В. Веденеева. – Текст : непосредственный // Приоритетные направления развития науки и образования. – 2015. – № 1. – С. 154–164.

160. *Воронов, А. М.* Публичное администрирование в сфере правоохранительной деятельности / А. М. Воронов. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / под общей редакцией А.И. Каплунова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 26–29.

161. *Герман, Р. Б.* Современная реформа МВД России: исторический и политико-правовой анализ / Р. Б. Герман, Р. С. Герман. – Текст : непосредственный // Юристъ-правоведъ. – 2013. – № 1. – С. 81–85.

162. *Горожанин, А. В.* Реформирование полиции в начале XX в. как отражение государственной политики России / А. В. Горожанин. – Текст : непосредственный // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 44. – С. 17–22.

163. *Грищенко, А. Н.* Правовая политика в области правоохранительной деятельности и функции полиции / А. Н. Грищенко. – Текст : непосредственный // Российская юстиция. – 2018. – № 5. – С. 5–9.

164. *Дизер, О. А.* Административно-правовая охрана общественного порядка и общественной безопасности в условиях формирования цифрового пространства / О. А. Дизер. – Текст : непосредственный // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2020. – № 3(89). – С. 63–70.

165. *Дизер, О. А.* Перспективы реализации органами местного самоуправления функции по охране общественного порядка / О. А. Дизер, М. А. Бучакова. – Текст : непосредственный // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2021. – № 4. – С. 52–56.

166. *Дизер, О. А.* Воспитательная работа как средство предотвращения отклоняющегося поведения сотрудников органов внутренних дел / О. А. Дизер, Е. Г. Беляева. – Текст : непосредственный // Российский девиантологический журнал. – 2024. – Т. 4, № 1. – С. 127–134.

167. *Дубровин, А. К.* Исполнение управленческих решений в подразделениях органов внутренних дел / А. К. Дубровин. – Текст : непосредственный // Вопросы российского и международного права. – 2022. – Том 12. – № 1А. – С. 425–433.

168. *Дубровин, А. К.* Исполнение управленческих решений в подразделениях органов внутренних дел / А. К. Дубровин. – Текст : непосредственный // Вопросы российского и международного права. – 2022. – Том 12, № 1А. – С. 425–433.

169. *Ельцов, Н. С.* К вопросу о субъектном составе механизма реализации функций государства / Н. С. Ельцов. – Текст : непосредственный // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2015. – № 10(150). – С. 151–157. – DOI 10.20310/1810-0201-2015-20-10-151-157.

170. *Еферин, В. П.* Организация взаимодействия МВД России и Федеральной службы войск национальной гвардии (ФСВНГ) России / В. П. Еферин. – Текст : непосредственный // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. – 2017. – № 2(42). – С. 105–109.

171. *Жиляков, В. В.* К вопросу о создании Министерства внутренних дел Российской империи / В. В. Жиляков. – Текст : непосредственный // Академическая мысль. – 2018. – № 4 (5). – С. 43–48.

172. *Зиядуллаев, М. З.* Зарубежный опыт системы охраны общественного порядка и профилактики правонарушений в населенных пунктах / М. З. Зиядуллаев. – Текст : непосредственный // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2017. – № 2(63). – С. 42–47.

173. *Иваньков, И. В.* Взаимодействие органов внутренних дел и органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: состояние и перспективы / И. В. Иваньков. – Текст : непосредственный // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2013. – Вып. 2 (24). – С. 30–36.

174. *Идрисов, О. Р.* Актуализация подготовки юридических кадров в условиях роста киберпреступности и необходимости борьбы с ней / О. Р. Идрисов. – Текст : непосредственный // Современное образование: качество образования и актуальные проблемы современной высшей школы :

материалы международной научно-методической конференции, Томск, 31 января 2019 года. – Томск : Том. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2019. – С. 218–219.

175. *Каплунов, А. И.* О правовой природе и процессуальных формах административного процесса / А. И. Каплунов. – Текст : непосредственный // 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, заслуженного юриста Российской Федерации Аврутина Юрия Ефремовича в связи с 75-летием со дня рождения, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года / Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 212–220.

176. *Каплунов, А. И.* Процессуальные формы применения мер административного принуждения сотрудниками правоохранительных органов / А. И. Каплунов, О. О. Лебедева. – Текст : непосредственный // Уголовно-исполнительное право. – 2016. – № 3(25). – С. 14–18.

177. *Клюев, А. В.* Профилактическая деятельность по обеспечению правопорядка и законности в Санкт-Петербурге (по материалам социологического исследования) / А. В. Клюев, С. В. Ляшко. – Текст : непосредственный // Управленческое консультирование. – 2018. – №6 (114). – С. 8–19.

178. *Курлович, П. Н.* Полиция в правоохранительной системе США / П. Н. Курлович. – Текст : непосредственный // Вестник Казанского юридического института МВД России. – 2013. – № 2(12). – С. 104–110.

179. *Курманалиев, Н. Ж.* Правоохранительная функция государства: понятие и сущность / Н. Ж. Курманалиев. – Текст : непосредственный // Science Time. – 2022. – № 9(105). – С. 5–12.

180. *Лампадова, С. С.* Селективные подходы к регулированию долгосрочной миграции в Российской Федерации / С. С. Лампадова. – Текст :

непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2021. – № 4(92). – С. 188-197.

181. *Мазуренко, А. П.* Правоохранительная политика современной России: вопросы теории и практики / А. П. Мазуренко, М. Г. Арутюнова. – Текст : непосредственный // Тамбовские правовые чтения имени Ф. Н. Плевако: материалы Международной научной конференции, Тамбов, 18–21 мая 2017 года. – Тамбов : Общество с ограниченной ответственностью «Принт-Сервис», 2017. – С. 72–75.

182. *Майоров В. И.* Противодействие преступности на основе современных концепций взаимодействия полиции и общества: опыт зарубежных стран и России / В. И. Майоров, В. Е. Севрюгин. – Текст : непосредственный // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2017. – Вып. 35. – С. 95–106. DOI: 10.17072/1995-4190-2017-35-95-106.

183. *Мельников, А. В.* Научно-теоретический взгляд на деятельность территориальных органов внутренних дел районных уровней в области организации охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в современных условиях / А. В. Мельников. – Текст : непосредственный // Вестник Владимирского юридического института. – 2012. – № 4(25). – С. 96–100.

184. *Мельников, А. В.* Правовое регулирование и совершенствование деятельности территориальных органов МВД России районного уровня / А. В. Мельников, Ф. П. Васильев. – Текст : непосредственный // Труды Академии управления МВД России. – 2014. – № 1(29). – С. 46–51.

185. *Мельников, А. В.* Современные особенности научно-теоретического толкования о территориальных органах внутренних дел как о субъектах исполнения государственных функций / А. В. Мельников. – Текст : непосредственный // Вестник Московского университета МВД России. – 2015. – № 2. – С. 168–173.

186. *Меркулов, В. Г.* К вопросу о содержании административных регламентов органов внутренних дел сквозь призму классификации

административных процедур / В. Г. Меркулов. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : Международная научно-практическая конференция, Санкт-Петербург, 26 марта 2021 года / под общей редакцией А. И. Каплунова. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2021. – С. 734–741.

187. *Мулукаев, Р. С.* Правовые основы организации и деятельности полиции Российской империи / Р. С. Мулукаев. – Текст : непосредственный // Труды Академии управления МВД России. – 2018. – № 2(46). – С. 11-16.

188. *Мэннинг, П.* Роль и функции полиции / П. Мэннинг. – Текст : непосредственный // Энциклопедия криминологии и уголовного правосудия. – 2014. – № 1. – С. 4510–4529 (doi:10.1007/978-1-4614-5690-2_393).

189. *Никифорова, Я. М.* Проблемы, возникающие при проведении административного расследования правонарушений по ст. 6.1.1 КоАП РФ участковыми уполномоченными полиции / Я. М. Никифорова. – Текст : непосредственный // Служба участковых уполномоченных полиции: вчера, сегодня, завтра... (к 95-летию образования) : сборник тезисов докладов и выступлений, Барнаул, 16 ноября 2018 года. – Барнаул : Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Барнаульский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2018. – С. 58–61.

190. *Овчинников, Н. А.* Акты применения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России / Н. А. Овчинников. – Текст : непосредственный // Административное и муниципальное право. – 2012. – № 1. – С. 38–42.

191. *Помигалов, А. А.* М. М. Сперанский и проблема преобразования Санкт-Петербургской полиции в 1820–1830 гг. / А. А. Помигалов. – Текст : непосредственный // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2009. – Сер. 2. Вып. 2. – С. 13–133.

192. *Равнюшкин, А. В.* Административно-правовые механизмы обеспечения различных объектов защиты и (или) охраны как перспективные направления исследований / А. В. Равнюшкин. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права (Сорокинские чтения) : сборник статей по материалам международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 25 марта 2022 года / Санкт-Петербургский университет МВД России. – Санкт-Петербург : Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2022. – С. 644–649.

193. *Равнюшкин, А. В.* О правовых и организационных аспектах деятельности полиции по защите прав и законных интересов граждан в сфере семейно-бытовых отношений / А. В. Равнюшкин, П. Н. Левин, А. А. Гайдуков. – Текст : непосредственный // Проблемы права. – 2015. – № 1(49). – С. 125–131.

194. *Репьев, А. Г.* О некоторых проблемных аспектах производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях / А. Г. Репьев, Е. В. Кашкина. – Текст : непосредственный // Проблемы в российском законодательстве. – 2017. – № 4. – С. 248–253.

195. Рецидивная преступность и пути ее преодоления : материалы выездного заседания Региональной общественной организации «Союз криминалистов и криминологов» (Рязань, 15 апреля 2011 г.). – Рязань : Академия ФСИН России, 2011. – 185 с. – Текст : непосредственный.

196. *Свечников, Н. И.* Взаимодействие служб и подразделений полиции с государственными органами и органами местного самоуправления по профилактике безнадзорности и административных правонарушений несовершеннолетних / Н. И. Свечников, А. И. Хальметов. – Текст : непосредственный // Наука. Общество. Государство. – 2022. – №3 (39). – С. 84–92.

197. *Тимко, С. А.* Результаты реформы полиции: взгляд «изнутри» / С. А. Тимко. – Текст : непосредственный // Lex Russica. – 2023. – №2 (195). – С. 145–157.

198. Упоров, И. В. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка: проблемы правового регулирования и взаимодействия с полицией / И. В. Упоров. – Текст : непосредственный // Актуальные проблемы административной деятельности полиции : материалы II Всероссийской научно-практической конференции, Краснодар, 23 ноября 2016 года. – Краснодар : Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации», 2017. – С. 21–26.

199. Фальконе, Д. Н. Окружной шериф как особый вид полицейской деятельности / Д. Н. Фальконе, Л. Э. Уэллс. – Текст : непосредственный // Американский журнал полиции. – 1995. – Том 14, № 3/4. – Р. 123–149. (DOI: 10.1108/07358549510111983). Falcone, David N. and L. Edward Wells. “The county sheriff as a distinctive policing modality”. *American Journal of Police*. Vol. 14 No. 3/4, pp. 123-149.

200. Футо, С. Р. Федеральному закону «О полиции» 10 лет: история разработки и принятия / С. Р. Футо. – Текст : непосредственный // Труды Института государства и права РАН. – 2021. – Том 16, № 2. – С. 166–203.

201. Харченко, О. В. Правоохранительная функция как перманентная функция государства / О. В. Харченко. – Текст : непосредственный // Известия РГПУ им. А. И. Герцена. – 2009. – №99. – С. 215–222.

202. Хмелев, Ю. В. Организация исполнения управленческих решений и обеспечение взаимодействия в подразделениях полиции и Росгвардии / Ю. В. Хмелев, А. К. Дубровин. – Текст : непосредственный // Актуальные вопросы тактики охраны общественного порядка и общественной безопасности : сборник научных статей межвузовской научно-практической конференции, Иркутск, 27 января 2017 года. – Иркутск : Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2017. – С. 229–231.

203. Хозикова, Е. С. К вопросу о реализации правоохранительных функций в деятельности Национального центрального бюро Интерпола МВД России

/ Е. С. Хозикова. – Текст : непосредственный // Пробелы в российском законодательстве. – 2017. – № 1. – С. 72–76.

204. *Честнов, И. Л.* Правоохранительная функция современного государства / И. Л. Честнов. – Текст : непосредственный // Криминалист. – 2011. – № 1(8) – С. 109–112.

205. *Чукаев, Т. О.* Полиция – органы государственной власти и местного самоуправления: сотрудничество и взаимодействие (теоретико-правовой аспект) / Т. О. Чукаев. – Текст : непосредственный // Деятельность правоохранительных органов в современных условиях : сборник материалов XXIV международной научно-практической конференции, Иркутск, 6–7 июня 2019 года / Восточно-Сибирский институт МВД России. – Иркутск : Восточно-Сибирский институт Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2019. – С. 329–331.

206. *Шаповалова А. М.* Обеспечение общественной безопасности на уровне местного самоуправления / А. М. Шаповалов, Д. В. Данелюс. – Текст : непосредственный // Гуманитарий Юга России. – 2016. – № 2. – С. 273–282.

207. *Шильников, И. А.* Актуальные проблемы системы оценки деятельности органов МВД России / И. А. Шильников. – Текст : непосредственный // Российский следователь. – 2017. – № 19. – С. 53–56.

208. *Штинкемайер, Б.* Полиция в Германии / Б. Штинкемайер. – Текст : непосредственный // Методика и дидактика учебного процесса и научной деятельности в подготовке сотрудников полиции : материалы международного научно-практического семинара, Омск, 18–22 октября 2010 года / Омская академия МВД России. – Омск: Омская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации, 2011. – С. 89–101.

VII. Диссертации, авторефераты диссертаций

209. *Адиньяев, С. И.* Полиция в системе правоохранительных органов Российской Федерации: дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / Адиньяев Семен Ирсылевич; [Место защиты: Рос. ун-т дружбы народов]. – Москва, 2013. – 29 с. – Текст : непосредственный.

210. *Адмиралова, И. А.* Административно-правовое обеспечение деятельности полиции по защите и охране прав и свобод граждан: автореферат дис. ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Адмиралова Ирина Александровна; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ им. В.Я. Кикотя]. – Москва, 2018. – 61 с. – Текст : непосредственный.

211. *Азнагулова, Г. М.* Понятийно-категориальный и структурно-функциональный состав правовой системы России: историко-теоретическое исследование: автореферат дис... докт. юрид наук. – Москва, 2014 – 55 с. – Текст : непосредственный.

212. *Афанасьев, Д. В.* Административно-правовой статус штабных подразделений органов внутренних дел России: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Афанасьев Дмитрий Валентинович. – Москва, 2007. – 24 с. – Текст : непосредственный.

213. *Балаева, Д. Р.* Правовое и организационное обеспечение деятельности территориальных органов МВД России в системе региональной безопасности: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук / Балаева Джамиля Рашидовна. – Москва, 2019. – 25 с. – Текст : непосредственный.

214. *Бачурин, А. Г.* Полиция в административно-правовом механизме обеспечения правопорядка в период подготовки и проведения массовых и публичных мероприятий: дис. ... канд. юрид. наук/ Бачурин Александр Геннадьевич. – Нижний Новгород, 2019. – 238 с. – Текст : непосредственный.

215. *Быков, А. В.* Теоретические и прикладные проблемы функционирования национальных полицейских систем: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Быков Андрей Викторович. – Москва, 2008. – 56 с. – Текст : непосредственный.

216. *Возжанникова, И. Г.* Рецидив преступлений в уголовном праве России: понятие, виды, значение: автореферат дис. ... кандидата юридических наук/ Возжанникова Ирина Геннадьевна; [Место защиты: Нац. исслед. ун-т "Высш. шк. экономики"]. – Москва, 2016. – 29 с. – Текст : непосредственный.

217. *Гнатенко, А. И.* Функции государства и роль органов внутренних дел в их реализации: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Гнатенко Александр Иванович. – Москва, 2010. – 25 с. – Текст : непосредственный.

218. *Грошев, С. Н.* Реформирование системы органов внутренних дел СССР в 1956-1968 гг.: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01/ Грошев Сергей Николаевич [Место защиты: Акад. упр. МВД РФ]. – Москва, 2008. – 24 с. – Текст : непосредственный.

219. *Гусак, В. А.* Деятельность советской милиции по обеспечению функционирования тыла в годы Великой Отечественной войны (июнь 1941–1945 гг.): историко-правовое исследование: автореферат дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.01 / Гусак Владимир Алексеевич; [Место защиты: Акад. упр. МВД РФ]. – Москва, 2010. – 47 с. – Текст : непосредственный.

220. *Дизер, О. А.* Административно-правовая защита общественной нравственности: автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук / Дизер Олег Александрович. – Омск, 2019. – 59 с. – Текст : непосредственный.

221. *Загидуллин, Р. Ф.* Правоохранительная функция современного российского государства: Вопросы теории и практики: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01. – Уфа, 2004. – 184 с. – Текст : непосредственный.

222. *Карпова, Н. А.* Правоохранительная функция правового государства: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Карпова Наталья Анатольевна; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ]. – Москва, 2007. – 159 с. – Текст : непосредственный.

223. *Кручинин, В. Н.* Становление и развитие законодательства о полиции в России в XVIII-начале XX вв.: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Академия управления МВД России. – Москва, 1998. – 23 с. – Текст : непосредственный.

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

225. *Лещина, Э. Л.* Правовые и организационные основы реализации милицией правоохранительной функции государства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Лещина Эдуард Леонидович; [Место защиты: С.- Петерб. ун-т МВД РФ]. – Санкт-Петербург, 2008. – 25 с. – Текст : непосредственный.

226. *Мелихова, А. В.* Функции советского и современного российского государства: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 12.00.01 / Казан. гос. ун-т им. В.И. Ульянова-Ленина. – Казань, 2006. – 40 с. – Текст : непосредственный.

227. *Осинцев, Д. В.* Методы административно-правового воздействия: диссертация ... доктора юридических наук: 12.00.14 / Осинцев Дмитрий Владимирович; [Место защиты: Ур. гос. юрид. акад.]. – Екатеринбург, 2013. – 588 с. – Текст : непосредственный.

228. *Пичкур, А. П.* Полиция в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте: автореферат дис. ... кандидата юридических наук: 5.1.2. / Пичкур Анна Петровна; [Место защиты: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского». – Санкт-Петербург, 2022. – 30 с. – Текст : непосредственный.

229. *Рытченко, А. В.* Механизм правового регулирования правоохранительной деятельности МВД России в конце XIX – начале XX века: историко-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / С.-Петербург. ун-т МВД РФ. – Санкт-Петербург, 2001. – 270 с. – Текст : непосредственный.

230. *Травкин, Е. А.* Взаимодействие следователей следственного комитета Российской Федерации с органами дознания при раскрытии и расследовании преступлений: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.09 / Травкин Евгений Александрович; [Место защиты: Моск. ун-т МВД РФ]. – Москва, 2011. – 233 с. – Текст : непосредственный.

231. *Ухов, В. Ю.* Институт чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: автореферат дис. ... д-ра

юридических наук: 12.00.14 / Ухов Владимир Юрьевич; [Место защиты: Всерос. науч.-исслед. ин-т МВД РФ]. – Москва, 2007. – 49 с. – Текст : непосредственный.

232. *Шалягин, Д. Д.* Полиция США – организационные и правовые основы деятельности: автореферат дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Шалягин Дмитрий Дмитриевич ; Моск. юрид. ин-т. – Москва, 1998. – 23 с. – Текст : непосредственный.

VIII. Интернет-ресурсы

233. 1-й патрульный участок Департамента полиции Нью-Йорка [Электронный ресурс] URL: <https://www1.nyc.gov/site/nypd/bureaus/patrol/patrol-landing.page>. (дата обращения: 07.03.2024).

234. Baltimore police department [Электронный ресурс] URL: <https://www.baltimorepolice.org/transparency/bpd-policies/na-public-order-forces-standard-operating-procedure>. (дата обращения: 08.04.2024).

235. Brooklyn police [Электронный ресурс] URL: <https://www.brooklynpolice.org/firearms-licensing> (дата обращения: 04.04.2024).

236. Find public records and government servies [Электронный ресурс] URL: <https://www.countyoffice.org/melrose-police-department-melrose-ma-3e0>. (дата обращения: 08.04.2024).

237. FBI government [Электронный ресурс] URL: <https://www.fbi.gov/about/faqs/does-the-fbi-investigate-graft-and-corruption-in-local-government-and-in-state-and-local-police-departments>. (дата обращения: 08.04.2024).

238. Ihr Wegweiser zum passenden Strafverteidiger [Электронный ресурс] URL: <https://www.stgb.de>. (дата обращения: 08.04.2024).

239. Landespolizeidirektion (LPD) [Электронный ресурс] URL: <https://www.berlin.de/polizei/dienststellen/landespolizeidirektion> (дата обращения: 08.04.2024).

240. NRW-Justiz: Gesetze des Bundes und der Länder [Электронный ресурс] URL: https://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft/justizportal_nrw.cgi?xid=169564,1 (дата обращения: 08.04.2024).

241. Police student's Guide. Introduction to the NYPD Руководство для студентов полиции. Введение в полицию Нью-Йорка [Электронный ресурс] URL: <https://www.prisonlegalnews.org/media/publications/Police%20Student's%20Guide%20C%20NYPD%2C%202005.pdf> (дата обращения: 18.01.2025).

242. Welche Aufgaben hat die Polizei? [Электронный ресурс]. URL: <https://polizei.nrw/leichte-sprache/welche-aufgaben-hat-die-polizei>. (дата обращения: 08.01.2025).

243. В МВД России будут созданы новые подразделения по борьбе с преступностью в сфере высоких технологий [Электронный ресурс] URL: <https://мвд.рф/news/item/18809813> (дата обращения: 08.01.2025).

244. В Петербурге и Ленобласти сократили 7 отделов полиции. В рамках реформы МВД реорганизованы отделы полиции в Центральном и Кировском районах Санкт-Петербурга и в Ивангороде (Ленинградская область) [Электронный ресурс] URL: https://konkretno.ru/armi_siloviki/36707-v-peterburge-i-lenoblasti-sokratili-7-otdelov-policii.html (дата обращения: 19.01.2025).

245. В полиции не хватает 100 тысяч сотрудников, заявила начальник финансово-экономического департамента МВД России Ирина Кальбфляйш на заседании Комитета Госдумы по безопасности и противодействию коррупции 11 октября 2023 г. [Электронный ресурс] URL: <https://www.pnp.ru/politics/v-mvd-ne-khvataet-100-tsyach-sotrudnikov.html> (дата обращения: 12.10.2023).

246. Верховный суд США. Грэм против Коннора, 490 U.S. 386 (1989). № 87-6571. Решение принято 15 мая 1989 г. 490 U.S. 386 (The U.S. Supreme Court. *Graham v. Connor*, 490 U.S. 386 (1989). № 87-6571. The decision was made on May 15, 1989. 490 U.S. 386) [Электронный ресурс] URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/490/386>. (дата обращения: 12.10.2023).

247. Верховный суд США. Дело «Терри против. Огайо, 392 U.S. 1 (1968) [Электронный ресурс]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/392/1/>.

248. Владимир Путин провёл рабочую встречу с Министром юстиции Константином Чуйченко. 31.01.2022 [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/67666> (дата обращения: 07.11.2023).

249. Департамент полиции Нью-Йорка. Рекомендации по реагированию на массовые демонстрации [Электронный ресурс]. URL: https://www.nyc.gov/assets/nypd/downloads/pdf/public_information/mass-demonstration-recommendations-status-12222021.pdf (дата обращения: 14.04.2024).

250. Доля городского населения в общей численности // [Электронный ресурс] URL: <https://showdata.gks.ru/report/278932/> (дата обращения: 07.08.2023).

251. Из интервью Заместителя министра внутренних дел Игоря Зубова в рамках обсуждения проекта Федерального закона «О муниципальной милиции» [Электронный ресурс] // URL: <http://m.ria.ru>. 10 ноября 2014 г. (дата обращения: 10.12.2023).

252. План заседаний Антинаркотической комиссии Петроградского района Санкт-Петербурга, на 2024 год [Электронный ресурс] // URL: https://www.gov.spb.ru/static/writable/ckeditor/uploads/2024/01/15/43/План_РАНК_на_2024.pdf. (дата обращения: 10.12.2023).

253. Полиция – три года ты нам снилась. КП» подвела итоги трехлетию реформы МВД вместе с экспертом [обсудим?]. 1 марта 2014 [Электронный ресурс] // URL: <https://www.kp.ru/daily/26201.7/3087464> (дата обращения: 20.09.2024).

254. Правительство Санкт-Петербурга. Комитет по вопросам законности, правопорядка и безопасности. Контроль за соблюдением Закона об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге [Электронный ресурс] // URL: <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/kontrol-za-soblyudeniem-zakona-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-v> (дата обращения: 10.12.2023).

255. Разработана рекомендательная система - Робот Вера - российское программное обеспечение, предназначенное для эффективного подбора кандидатов, которая анализирует различную информацию о кандидатах и производит поиск похожих кандидатов в доступных источниках информации (социальные сети, рабочие сайты) // Дорожная карта развития «сквозной» цифровой технологии «Нейротехнологии и искусственный интернет» // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций

[Электронный ресурс] // URL: <https://digital.gov.ru/uploaded/files/07102019ii.pdf>.
S. 8. (дата обращения: 10.12.2023).

256. Расположение мобильных вахт // [Электронный ресурс] URL: <https://www.berlin.de/land/kalender/?c=199>.

257. Рейтинг городов России по объемам ввода жилья – 2023 [Электронный ресурс]. URL: <https://riarating.ru/infografika/20230807/630246567.html> (дата обращения: 07.08.2023).

258. Реформа МВД. Критика реформы. 6 февраля 2016 [Электронный ресурс] : URL: <https://tass.ru/info/2644901> (дата обращения: 07.09.2023).

IX. Справочная литература

259. Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

260. Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

261. Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

262. Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в г. Санкт-Петербурге за январь-декабрь 2024 года. Материалы официально не публиковались.

263. Данные административной практики по административным правонарушениям, совершенным в Северо-Западном федеральном округе за январь-декабрь 2023 года. Материалы официально не публиковались.

264. Данные из Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Состояние преступности в России за январь–декабрь 2024 г. // [Электронный ресурс]. URL:

file:///C:/Users/Администратор/Downloads/Sbornik_UOS_2024.pdf (дата обращения: 05.02.2025).

265. Данные из 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/>; Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Состояние преступности в России за январь–декабрь 2023 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/47055751/> (дата обращения: 05.02.2024).

266. Данные из Министерства внутренних дел Российской Федерации, ФКУ «Главный информационно-аналитический центр». Состояние преступности в России за январь–декабрь 2024 г. // [Электронный ресурс]. URL: file:///C:/Users/Администратор/Downloads/Sbornik_UOS_2024.pdf (дата обращения: 09.03.2025).

267. Доклад Министра внутренних дел Российской Федерации на ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России. 20 марта 2023 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 12.08.2023).

268. Информационно-аналитический обзор «Справочно-аналитические материалы к проведению круглого стола по проекту федерального закона «О полиции» (6 сентября 2010 года). Серия: Оборона и безопасность. 5.1. Причины реформы российской милиции. Москва 2010 // [Электронный ресурс]. URL: <http://iam.duma.gov.ru/node/8/4729/16983> (дата обращения: 13.05.2023).

269. Краткая характеристика состояния преступности в Российской Федерации за январь–декабрь 2022, 2023 и 2024 годы // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports> (дата обращения: 15.04.2025).

270. Краткий сравнительно-правовой анализ мер по противодействию распространения противоправного (деструктивного) контента в сети Интернет. Справка. Высшая школа экономики. 13 с. // [Электронный ресурс]. URL: <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/496608248.pdf> (дата обращения: 80.08.2024).

271. О результатах проведения контрольной выездной проверки деятельности административной комиссии в районах Санкт-Петербурга в 2022 и 2023 годах на официальном сайте Правительства Санкт-Петербурга // [Электронный ресурс]. URL: <https://zakon.gov.spb.ru/napravleniya-deyatelnosti/kontrol-za-soblyudeniem-zakona-ob-administrativnyh-pravonarusheniyah-v> (дата обращения: 15.11.2023).

272. Отдельные показатели миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2022 года с распределением по странам и регионам. Данные МВД России // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/35074711/> (дата обращения: 09.09.2023).

273. Официальный сайт Кизильского муниципального района Челябинской области. Недостатки в работе ОМВД России по профилактике правонарушений несовершеннолетних // [Электронный ресурс]. URL: <https://kizil74.ru/pravovaya-politika/prokuratura/prokuror-informiruet/nedostatki-v-rabote-omvd-rossii-po-profilaktike-pravonarushenii-nesovershennoletnih> (дата обращения: 21.09.2024).

274. План основных мероприятий ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области на 2022 год.

275. Президент принял участие в ежегодном расширенном заседании коллегии Министерства внутренних дел России. С докладом также выступил руководитель ведомства Владимир Колокольцев. 20 марта 2023 года // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/70744> (дата обращения: 12.08.2023).

276. Результаты мониторинга в сфере профилактики правонарушений на территории Ленинградской области в 2021 г. Санкт-Петербург 2022. // [Электронный ресурс]. URL: https://kpb.lenobl.ru/media/uploads/userfiles/2022/05/26/Результаты_мониторинга__2021_году.pdf. (дата обращения: 19.10.2024).

277. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–октябрь 2024 года. МВД России // <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/57172708/>.

278. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–декабрь 2021 года. МВД России // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/28104434> (дата обращения: 12.08.2023).

279. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за январь–октябрь 2024 года. МВД России // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.пф/dejatelnost/statistics/migracionnaya/item/57172708/> (10.12.2024).

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение №1

Данные о количестве регистрируемых преступлений в Северо-Западном федеральном округе

	Отчетные периоды с января по декабрь							
	2021 года ¹		2022 года ²		2023 года ³		2024 года ⁴	
	Всего зарегистрировано преступлений	темпы прироста (снижения), в %	Всего зарегистрировано преступлений	темпы прироста (снижения), в %	Всего зарегистрировано преступлений	темпы прироста (снижения), в %	Всего зарегистрировано преступлений	темпы прироста (снижения), в %
Северо-Западный ФО	198538	-2,0	197119	-0,7	199813	1,4	277485	+17,9
Республика Карелия	13670	1,6	11850	- 13,3	11093	-6,4	11237	1,3
Республика Коми	15026	-12,7	14797	-1,5	15487	4,7	12968	-16,3
Архангельская обл. (без а/о)	16996	-10,9	16786	-1,2	17270	2,9	16624	-3,79
Ненецкий АО	852	16,4	686	- 19,5	816	19,0	877	7,5
Вологодская область	17775	2,7	17411	-2,0	17247	-0,9	16352	-5,2
Калининградская область	13269	-2,2	12645	-4,7	13066	3,3	12923	-1,1
г. Санкт-Петербург и Лен.обл, в том числе:	89847	1,3	91540	1,9	92077	0,6	87128	-5,4
Санкт-Петербург	62755	2,4	62971	0,3	67026	6,4	65069	-2,9
Ленинградская область	27092	-1,2	28569	5,5	25051	-12,3	22059	-11,9
Мурманская область	12096	-1,1	12075	-0,2	12477	3,3	12076	-3,2
Новгородская область	10630	-6,1	10615	-0,1	11362	7,0	10964	3,5
Псковская область	8377	-7,2	8714	4,0	8918	2,3	9208	3,3

¹ Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2021 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/28021552/> (дата обращения: 07.07.2024).

² Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2022 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/35396677/> (дата обращения: 07.07.2024).

³ Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2023 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://мвд.рф/reports/item/47055751/> (дата обращения: 10.08.2024).

⁴ Состояние преступности в Российской Федерации за январь-декабрь 2024 года // [Электронный ресурс]. URL: <https://media.mvd.ru/files/application/9209203> (дата обращения: 02.03.2024).

АНКЕТА

для опроса руководящего состава территориальных органов МВД России
на районном уровне

Уважаемый коллега!

Санкт-Петербургским университетом МВД России проводится исследование вопросов, связанных с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции (по материалам Северо-Западного федерального округа).

Целью данного исследования являются выявление и формулирование имеющихся проблем правового, организационного и методического характера, связанные с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции, и выработка предложений, направленных на совершенствование организации деятельности данных органов полиции в указанном механизме.

Предлагаем Вам принять участие в исследовании. Полученные в ходе исследования материалы в обобщенном виде будут использованы при подготовке диссертационного исследования, и в научно-прикладных целях. Анкета анонимна.

При заполнении анкеты внимательно прочитайте вопрос, обдумайте свой ответ и сопоставьте его с предлагаемыми вариантами. Анкета заполняется посредством отметки в соответствующей клетке по Вашему выбору или в некоторых случаях текстом в произвольной форме. При желании Вы можете выразить свои замечания и предложения по любым вопросам данной проблемы в конце анкеты. Просим Вас с пониманием отнестись к заполнению анкеты, поскольку результаты исследования во многом зависят от полноты и достоверности Ваших ответов. При формулировке ответов целесообразно использовать Ваш личный опыт управленческой и оперативно-служебной деятельности.

Заранее признательны Вам за помощь, оказанную в проводимом исследовании!

Информация, необходимая для правильного понимания вопросов анкеты:

Правоохранительная функция — это основанная на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченная ресурсами деятельность уполномоченных субъектов, направленная на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства, обеспечение состояния

защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, и в целом защиты действия права в государстве, в установленном процессуальном или процедурном порядке и обеспеченная административно-правовыми гарантиями от случаев нарушения законности.

Под *реализацией правоохранительной функции* государством следует понимать основанную на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченную ресурсами *динамичную систему организации и применения уполномоченными субъектами административно-правовых средств* (норм, методов, способов и мер), направленных на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства, обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, и в целом защиты действия права в государстве, в установленном процессуальном или процедурном порядке и обеспеченная административно-правовыми гарантиями от случаев нарушения законности.

1. Считаете ли Вы вопрос выявления и формулирования имеющихся проблем, связанных с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции, актуальной?

☐	да, считаю это проблему актуальной;
☐	нет, так не считаю;
☐	иное (укажите) _____ _____ _____

2. Согласны ли Вы с утверждением о том, что правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определялись и основывались в зависимости от характера стоявших перед государством стратегических задач. Этот процесс отражался как на высшем звене управления МВД России, так и на его территориальных органах. Повысилась ли в связи с этим эффективность деятельности территориальных органов полиции (на районном уровне)?

☐	да, считаю это утверждение правильным;
☐	нет, так не считаю;
☐	иное (укажите) _____ _____ _____

3. Считаете ли Вы верным утверждение, что установление тех или иных функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании структуры этих органов?

	да, считаю это утверждение правильным;
	нет, так не считаю;
	иное (укажите) _____ _____

4. Что, по Вашему мнению, может относиться к числу принципов реализации правоохранительной функции территориальными органами внутренних дел? (отметьте каким-либо знаком)

- а) дифференциация и фиксация функций и полномочий руководителей территориальными органами внутренних дел;
- б) достаточность распределения функциональных компетенций;
- в) предметно-функциональная связь между руководителем и подчиненными органа исполнительной власти (правоохранительного органа) (принцип обратной связи);
- г) сочетание непрерывности и дискретности (свободы действий в рамках закона) деятельности;
- д) рациональная связь индивидуальной и совместной деятельности по реализации правоохранительной функции;
- е) комбинирование линейных (вертикальных) и функциональных (по направлениям деятельности: ОРД, ООП и ООБ, в сфере миграции и др.) начал;
- ж) этичность и гуманизм;
- з) взаимодействие субъектов реализации правоохранительной функции как между собой, так и с субъектами, не наделенными государственно-властными полномочиями;
- и) принцип социального контроля организации и реализации правоохранительной функции

Расставьте обозначенные принципы по степени значимости

Степень значимости	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Принципы (от «а» до «и»)									

5. Целесообразно ли предоставить больший объем дискреционных прав (действовать по своему усмотрению в рамках правового поля) руководителям

подразделений УУП и ПДН в области организации и осуществления оперативно-профилактических мероприятий, включая права по оказанию управленческого воздействия на приданные силы (сотрудников ППСП, сотрудников полиции других подразделений, общественных организаций правоохранительной направленности)

☐	да;
☐	нет;
☐	иное (укажите) _____

6. Считаете ли Вы, что общее количество возложенных задач и функций полиции остается высоким (более ста), и это существенно затрудняет качественное, а иногда и своевременное их выполнение?

☐	да;
☐	нет;
☐	иное (укажите) _____

6.1 Если «да», то укажите, какие функции полиции Вы бы передали в другие государственные органы?

7. Считаете ли Вы верным утверждение, что деятельность вышестоящих аппаратов управления системы МВД России по отношению к нижестоящим (к ТО МВД России на районном уровне), должна носить обеспечивающий характер (информационное обеспечение для более эффективной профилактики правонарушений, предотвращения и раскрытия преступлений), а не наоборот, как это преимущественно существует в настоящее время?

☐	да;
☐	нет;
☐	иное (укажите) _____

8. В подразделениях ГУ МВД России, штаба, тыла, кадров и т.д. имеются отделы, которые согласно их функциональным обязанностям должны оказывать

практическую и методическую помощь подразделениям на районном уровне. Как Вы ее оцениваете?

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| ☐ | высоко; |
| ☐ | достаточно; |
| ☐ | удовлетворительно; |
| ☐ | неудовлетворительно. |

9. Считаете ли Вы, что должность Заместителя УМВД – начальника полиции (на районном уровне) не предусматривает обособленную компетенцию, и ее сокращение не отразится на эффективности деятельности этого органа при наличии его действующих заместителей?

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| ☐ | да; |
| ☐ | нет; |
| ☐ | иное (укажите) _____ |
| | _____ |
| | _____ |

10. Стоит ли, по Вашему мнению, вернуться к прежней системе органов внутренних дел Российской Федерации, когда у руководителя функционировали заместители по направлениям деятельности?

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| ☐ | да; |
| ☐ | нет; |
| ☐ | иное (укажите) _____ |
| | _____ |
| | _____ |

11. Целесообразно ли увеличить штатную численность сотрудников ППС, которые в своей деятельности в большей степени были бы привязаны к определенной территории, участков местности с целью усиления взаимодействия с участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками уголовного розыска?

- | | |
|--------------------------|----------------------|
| ☐ | да; |
| ☐ | нет; |
| ☐ | иное (укажите) _____ |
| | _____ |
| | _____ |

12. Целесообразно ли старших участковых уполномоченных полиции утвердить на постоянной основе в качестве оперативных руководителей административных зон, объединяющих административные участки и патрульные

маршруты ППСП в границах зон, с целью осуществления деятельности одним и тем же составом и в одни и те же смены повышая уровень своего знакомства с местными жителями?

☐	да;
☐	нет;
☐	иное (укажите) _____

13. Какие Вы видите проблемы в реализации управленческих решений, поступающих из вышестоящих, курирующих органов в нижестоящие, по проблемам реализации правоохранительной функции? (допускается несколько вариантов ответа):

☐	общий недостаточно высокий уровень организации управленческого воздействия;
☐	предлагаемые меры из года в год повторяются, не учитывая особенности оперативной и иной обстановки;
☐	недостаточный уровень оказываемой методической и практической помощи вышестоящих органов;
☐	согласование проекта плана работы ОВД при его подготовке с отдельными подразделениями носит формальный характер, а полученные в процессе согласования замечания и предложения по плану учитываются не в достаточной мере.
☐	другой вариант _____

14. Какие подразделения в целях улучшения качества профилактической работы и оперативной обстановки в целом необходимо создать или увеличить их штатную численность по оперативному реагированию и контролю (отметьте каким-либо знаком):

☐	в сфере миграции;
☐	в сфере информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента);
☐	противодействия нарушениям в сфере окружающей среды и природопользования;
☐	противодействия нарушениям, посягающим на здоровье, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и требований правовых режимов)

	Иные (укажите)

15. Какие, по Вашему мнению, необходимо принять меры по повышению уровня эффективности взаимодействия между подразделениями ОВД (полиции) по реализации правоохранительной функции? Опишите их:

16. Согласны ли вы с утверждением, что утвержденные планы взаимодействия ТО МВД России с органами исполнительной власти, в свете профилактики правонарушений и преступлений, реально зависят только от эффективной работы ОВД?

	да;
	нет;
	иное (укажите)

17. Как Вы оцениваете деятельность органов исполнительной власти, которые обязаны совместно с ОВД на районном уровне участвовать в реализации правоохранительной функции?

	высоко;
	хорошо;
	удовлетворительно;
	неудовлетворительно.

С благодарностью примем любые замечания и пожелания по улучшению качества анкеты, а также необходимые дополнения и пояснения:

Благодарим Вас за оказанную помощь!

АНКЕТА

для опроса руководящего состава территориальных органов МВД России
на районном уровне

Уважаемый коллега!

Санкт-Петербургским университетом МВД России проводится исследование вопросов, связанных с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции (по материалам Северо-Западного федерального округа).

Целью данного исследования являются выявление и формулирование имеющихся проблем правового, организационного и методического характера, связанные с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции, и выработка предложений, направленных на совершенствование организации деятельности данных органов полиции в указанном механизме.

Предлагаем Вам принять участие в исследовании. Полученные в ходе исследования материалы в обобщенном виде будут использованы при подготовки диссертационного исследования, и в научно-прикладных целях. Анкета анонимна.

При заполнении анкеты внимательно прочитайте вопрос, обдумайте свой ответ и сопоставьте его с предлагаемыми вариантами. Анкета заполняется посредством отметки в соответствующей клетке по Вашему выбору или в некоторых случаях текстом в произвольной форме. При желании Вы можете выразить свои замечания и предложения по любым вопросам данной проблемы в конце анкеты. Просим Вас с пониманием отнестись к заполнению анкеты, поскольку результаты исследования во многом зависят от полноты и достоверности Ваших ответов. При формулировке ответов целесообразно использовать Ваш личный опыт управленческой и оперативно-служебной деятельности.

Заранее признательны Вам за помощь, оказанную в проводимом исследовании!

Информация, необходимая для правильного понимания вопросов анкеты:

Правоохранительная функция — это основанная на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченная ресурсами деятельность уполномоченных субъектов, направленная на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства, обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, и в целом защиты действия права в государстве,

в установленном процессуальном или процедурном порядке и обеспеченная административно-правовыми гарантиями от случаев нарушения законности.

Под *реализацией правоохранительной функции* государством следует понимать основанную на определенных общественно-политических, организационно-институциональных, управленческо-функциональных и иных принципах и обеспеченную ресурсами *динамичную систему организации и применения уполномоченными субъектами административно-правовых средств* (норм, методов, способов и мер), направленных на достижение целей по охране и защите прав и свобод граждан, общества и государства, обеспечение состояния защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, охраны правопорядка, и в целом защиты действия права в государстве, в установленном процессуальном или процедурном порядке и обеспеченная административно-правовыми гарантиями от случаев нарушения законности.

1. Считаете ли Вы вопрос выявления и формулирования имеющихся проблем, связанных с деятельностью территориальных органов полиции (на районном уровне) в механизме реализации правоохранительной функции, актуальной?

☐	да, считаю это проблему актуальной (100 %);
☐	нет, так не считаю;
☐	иное (укажите) _____

2. Согласны ли Вы с утверждением о том, что правовое положение, структура и функции полиции (милиции) определялись и основывались в зависимости от характера стоявших перед государством стратегических задач. Этот процесс отражался как на высшем звене управления МВД России, так и на его территориальных органах. Повысилась ли в связи с этим эффективность деятельности территориальных органов полиции (на районном уровне)?

☐	да, считаю это утверждение правильным (96,3 %);
☐	нет, так не считаю (3,7 %);
☐	иное (укажите) _____

3. Считаете ли Вы верным утверждение, что установление тех или иных функций территориальных органов полиции является определяющим фактором при формировании структуры этих органов?

	да, считаю это утверждение правильным (98,8 %);
	нет, так не считаю (1,2 %);
	иное (укажите) _____ _____

4. Что, по Вашему мнению, может относиться к числу принципов реализации правоохранительной функции территориальными органами внутренних дел? (отметьте каким-либо знаком)

а) дифференциация и фиксация функций и полномочий руководителей территориальными органами внутренних дел (22,7 %);

б) достаточность распределения функциональных компетенций (8,8 %);

в) предметно-функциональная связь между руководителем и подчиненными органа исполнительной власти (правоохранительного органа) (принцип обратной связи) (12,2 %);

г) сочетание непрерывности и дискретности (свободы действий в рамках закона) деятельности (15,5 %);

д) рациональная связь индивидуальной и совместной деятельности по реализации правоохранительной функции (17,4 %);

е) комбинирование линейных (вертикальных) и функциональных (по направлениям деятельности: ОРД, ООП и ООБ, в сфере миграции и др.) начал (9 %);

ж) этичность и гуманизм (4,6 %);

з) взаимодействие субъектов реализации правоохранительной функции как между собой, так и с субъектами, не наделенными государственно-властными полномочиями (5,1 %);

и) принцип социального контроля организации и реализации правоохранительной функции (4,7 %).

Расставьте обозначенные принципы по степени значимости

Степень значимости	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Принципы (от «а» до «и»)	а 22,7%	д 17,4%	г 15,5%	в 12,2%	е 9%	б 8,8%	з 5,1%	и 4,7%	ж 4,6%

5. Целесообразно ли предоставить больший объем дискреционных прав (действовать по своему усмотрению в рамках правового поля) руководителям подразделений УУП и ПДН в области организации и осуществления оперативно-профилактических мероприятий, включая права по оказанию управленческого

воздействия на приданные силы (сотрудников ППС, сотрудников полиции других подразделений, общественных организаций правоохранительной направленности)?

	да (20,3 %);
	нет (77,5 %);
	иное (укажите) (2,2 %) – трудно представить, чтобы руководители УУП могли успешно оперативно руководить другими подразделениями, работающими с гражданами, т. к. у них и так высокая нагрузка; участковые сами могут организовать взаимодействие с нарядами ППС, работающими в пределах обслуживаемых участков; помощь участковым со стороны нарядов ППС очень нужна в определенных случаях, и в этих случаях УУП достаточно попросить такую помощь через сотрудников дежурных частей ОВД.

6. Считаете ли Вы, что общее количество возложенных задач и функций полиции остается высоким (более ста), и это существенно затрудняет качественное, а иногда и своевременное их выполнение?

	да (93,1 %);
	нет (6,9 %);
	иное (укажите) _____ _____ _____

6.1 Если «да», то укажите, какие функции полиции Вы бы передали в другие государственные органы?

___профилактику ранее судимых; детская профилактика, миграция и дети; миграция; рассмотрение обращений граждан, не связанных с уголовными или административными правонарушениями; детская профилактика, дорожный надзор, налоговые преступления; миграция, контроль за оборотом алкогольной продукции, миграция, детская преступность; дорожная служба в части обслуживания дорог и знаков; иностранцев; противодействие правонарушениям в сфере экологии, природопользования, санитарно-эпидемиологического благополучия.

7. Считаете ли Вы верным утверждение, что деятельность вышестоящих аппаратов управления системы МВД России по отношению к нижестоящим (к ТО МВД России на районном уровне), должна носить обеспечивающий характер (информационное обеспечение для более эффективной профилактики правонарушений, предотвращения и раскрытия преступлений), а не наоборот, как это преимущественно существует в настоящее время?

☐	да (97,6 %);
☐	нет (2,4 %);
☐	иное (укажите) _____

8. В подразделениях ГУ МВД России, штаба, тыла, кадров и т. д. имеются отделы, которые, согласно их функциональным обязанностям, должны оказывать практическую и методическую помощь подразделениям на районном уровне. Как Вы ее оцениваете?

☐	высоко;
☐	достаточно;
☐	удовлетворительно (12 %)
☐	неудовлетворительно (88 %).

9. Считаете ли Вы, что должность заместителя УМВД – начальника полиции (на районном уровне) не предусматривает обособленную компетенцию, и ее сокращение не отразится на эффективности деятельности этого органа при наличии его действующих заместителей?

☐	да (99,2 %);
☐	нет (0,8 %);
☐	иное (укажите) _____

10. Стоит ли, по Вашему мнению, вернуться к прежней системе органов внутренних дел Российской Федерации, когда у руководителя функционировали заместители по направлениям деятельности?

☐	да (97,8 %);
☐	нет (2,2 %);
☐	иное (укажите) _____

11. Целесообразно ли увеличить штатную численность сотрудников ППС, которые в своей деятельности в большей степени были бы привязаны к определенной территории, участков местности с целью усиления взаимодействия с участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками уголовного розыска?

☐	да (98,8 %)
--------------------------	-------------

☐	нет; (0)
☐	иное (укажите)_нужно в целом увеличить количество личного состава ППСП; создать реальные силы общественности, оказывающие помощь полиции (0,2 %).

12. Целесообразно ли старших участковых уполномоченных полиции утвердить на постоянной основе в качестве оперативных руководителей административных зон, объединяющих административные участки и патрульные маршруты ППСП в границах зон, с целью осуществления деятельности одним и тем же составом и в одни и те же смены, повышая уровень своего знакомства с местными жителями?

☐	да (4,2 %);
☐	нет (95,8 %)
☐	иное (укажите) _____ _____ _____

13. Какие Вы видите проблемы в реализации управленческих решений, поступающих из вышестоящих, курирующих органов в нижестоящие, по проблемам реализации правоохранительной функции? (допускается несколько вариантов ответа):

☐	общий недостаточно высокий уровень организации управленческого воздействия (8,3 %);
☐	предлагаемые меры из года в год повторяются, не учитывая особенности оперативной и иной обстановки (33,8 %);
☐	недостаточный уровень оказываемой методической и практической помощи вышестоящих органов (34,9 %);
☐	согласование проекта плана работы ОВД при его подготовке с отдельными подразделениями носит формальный характер, а полученные в процессе согласования замечания и предложения по плану учитываются не в достаточной мере (17,5 %);
☐	другой вариант: __ основная проблема – это «оторванность» вышестоящих органов от нижестоящих. При реализации управленческих решений не учитывается количество личного состава, оперативная обстановка, наличие приказов и распоряжений МВД России, противоречащих друг другу (5,5 %)

14. Какие подразделения в целях улучшения качества профилактической работы и оперативной обстановки в целом необходимо создать или увеличить их

штатную численность по оперативному реагированию и контролю (отметьте каким-либо знаком):

☐	в сфере миграции (52,8 %);
☐	в сфере информационной безопасности (в том числе в области деструктивного контента) (17,4 %);
☐	противодействия нарушениям в сфере окружающей среды и природопользования (2,1 %);
☐	противодействия нарушениям, посягающим на здоровье, в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения и требований правовых режимов) (9,2 %);
☐	иные (укажите)___ ППСП, ГИБДД, УУП и ПДН (18,5 %).

15. Какие, по Вашему мнению, необходимо принять меры по повышению уровня эффективности взаимодействия между подразделениями ОВД (полиции) по реализации правоохранительной функции? Опишите их: ____

не разбрасывать полномочия, работать совместно; выполнение приказов; совещание по направлениям; в ведомственной оценке деятельности подразделений необходимо учитывать не только результаты по направлениям деятельности, но и оказываемое содействие иным подразделениям, например, выполнение оперативными подразделениями задач по охране общественного порядка и т. п.; Создание оперативных групп для решения локальных задач (типа ГНР), выполнение своих функциональных обязанностей; проведение оперативных совещаний руководителей по задачам; приказ по СОГ необходимо переработать; совместные обязанности; все службы и подразделения должны быть наделены функциями полиции, при этом ответственность за конечный результат должен делиться поровну, т. е. на всех руководителей, чьи подразделения взаимодействуют между собой, независимо от вклада в реализацию правоохранительной функции; создание рабочих групп по выполнению особо важных задач; образование руководителей; меньше руководителей при решении задач; короткий путь от исполнителя до руководителя.

16. Согласны ли вы с утверждением, что утвержденные планы взаимодействия ТО МВД России с органами исполнительной власти, в свете профилактики правонарушений и преступлений, реально зависят только от эффективной работы ОВД?

☐	да (97,6 %);
☐	нет (2,4 %);

☐

иное (укажите) _____

17. Как Вы оцениваете деятельность органов исполнительной власти, которые обязаны совместно с ОВД на районном уровне участвовать в реализации правоохранительной функции?

☐
☐
☐
☐

высоко;

хорошо;

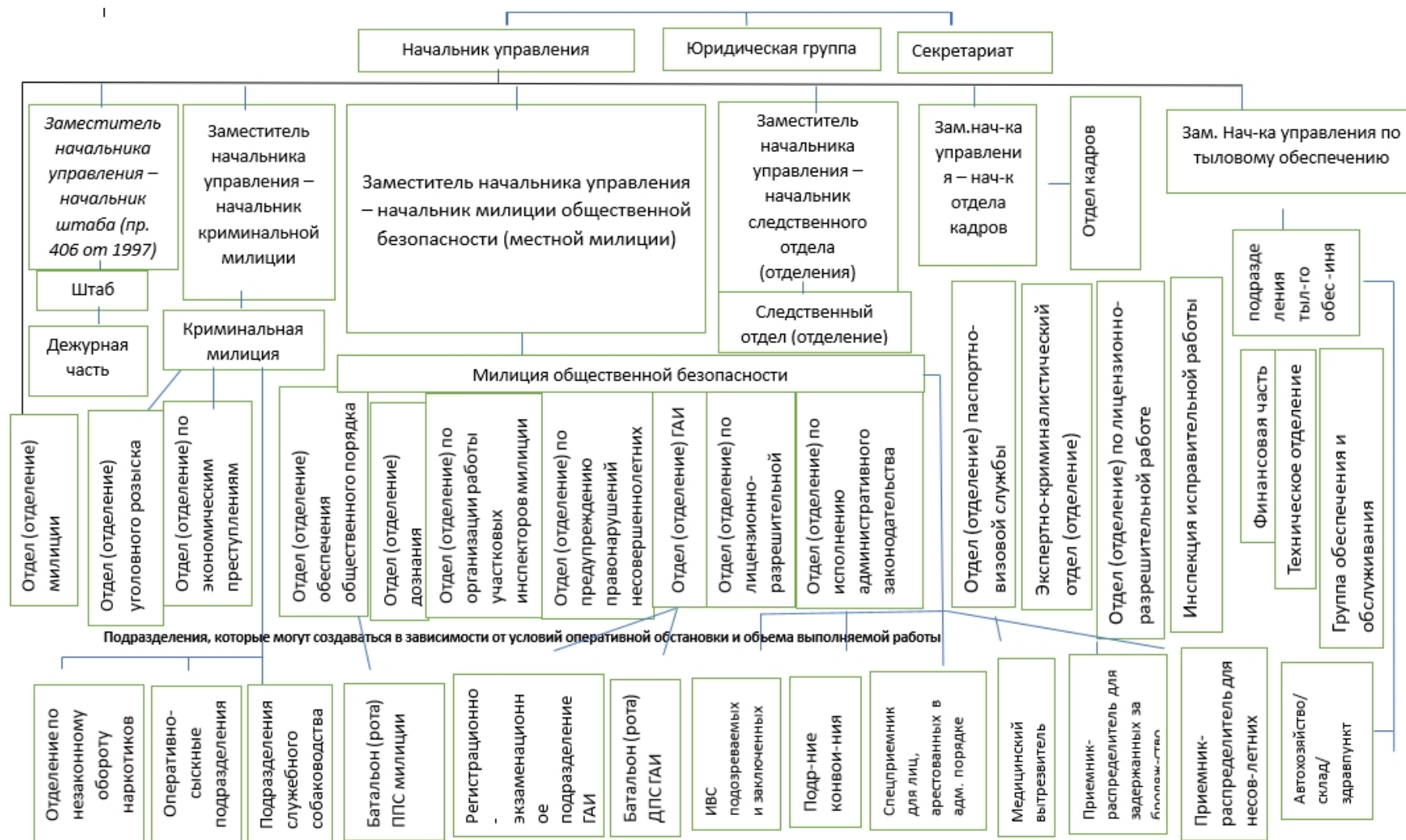
удовлетворительно (62,2 %);

неудовлетворительно (37,8%)

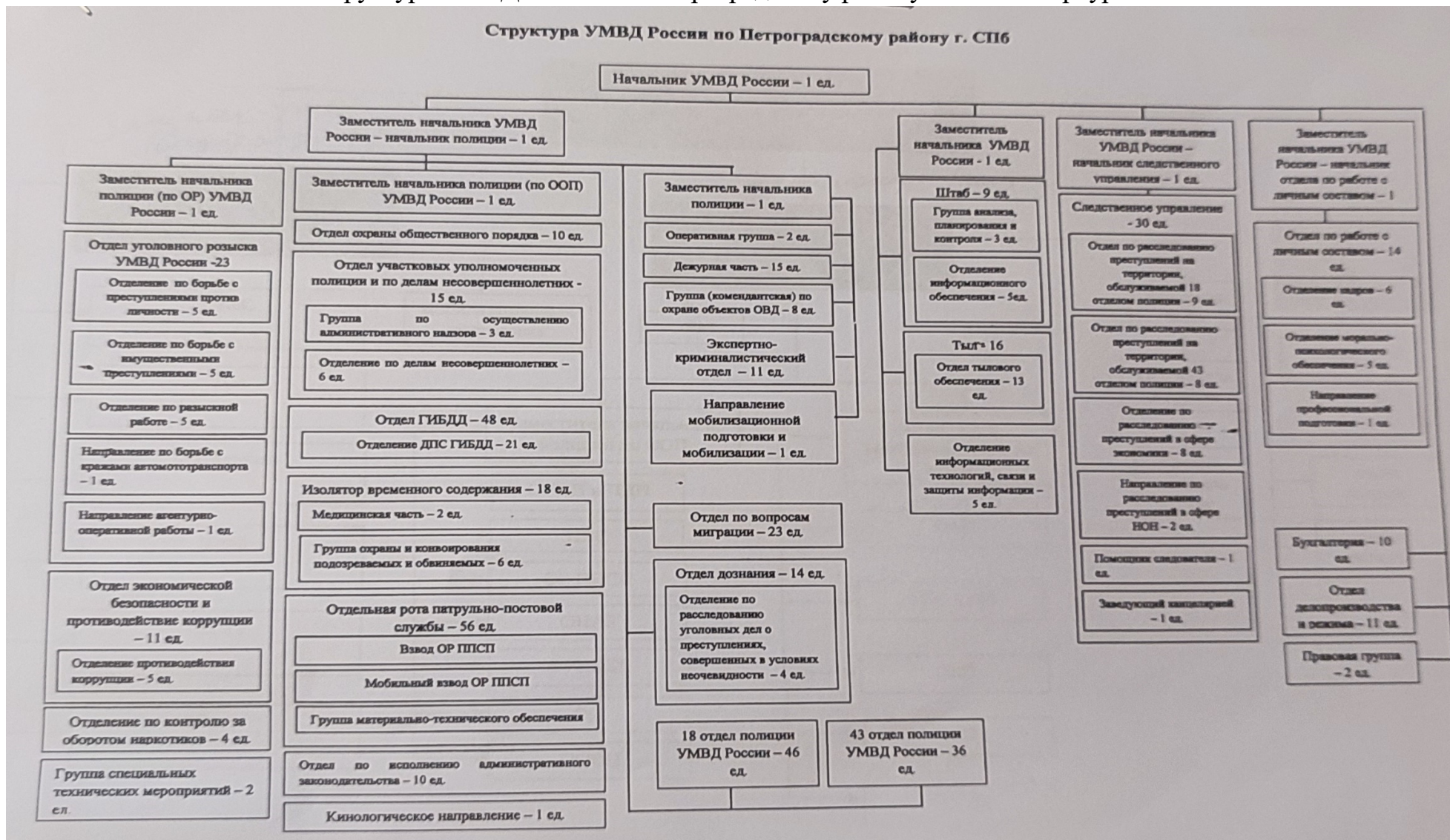
С благодарностью примем любые замечания и пожелания по улучшению качества анкеты, а также необходимые дополнения и пояснения:

Благодарим Вас за оказанную помощь

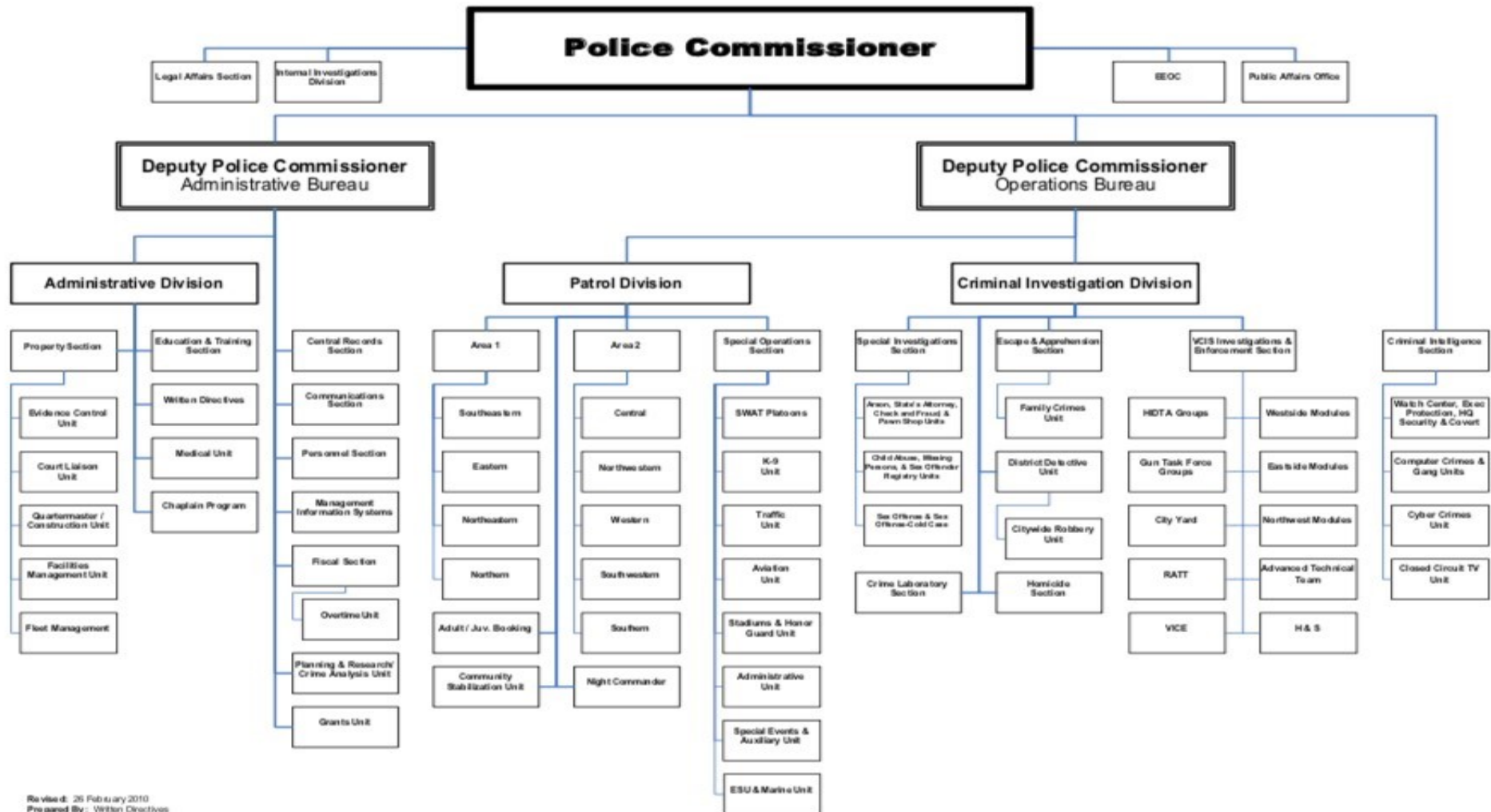
Примерная модель управления внутренними делами города при численности рядового и начальствующего состава свыше 600 человек
(приложение 1 к приказу МВД России от 14 сентября 1993 г. № 420)



Структура УМВД России по Петроградскому району Санкт-Петербурга



BALTIMORE POLICE DEPARTMENT ORGANIZATIONAL CHART



Структура полиции земли Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ



Структура полиции г. Бохум, земля Северный Рейн-Вестфалия, ФРГ

