

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»
Юридический факультет
Кафедра
«Правоохранительная деятельность»

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему

Правовые основы и организация деятельности полиции в РФ

Студент _____ Алексеева Алёна Евгеньевна
(подпись, дата) (ФИО полностью)

Научный руководитель _____ Гошуляк Т.В.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Нормоконтролер _____ Битюцкий Е.В.
(подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Рецензент _____
(должность, место работы) (подпись, дата) (фамилия, инициалы)

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от __№__).

Заведующий кафедрой _____ Свечников Н.И.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Работа защищена с оценкой _____ (протокол ГЭК от ____№__).

Секретарь ГЭК _____ Козинченко Т.Н.
(подпись) (фамилия, инициалы)

Пенза 2018

Оглавление

Введение.....	3
1. Правовые основы деятельности полиции в РФ	5
1.1. Тенденции развития органов полиции в России.....	5
1.2. Система органов полиции в РФ на современном этапе	16
1.3. Нормативно-правовое обеспечение деятельности полиции в РФ	27
2. Организация деятельности полиции в РФ	35
2.1. Основные направления деятельности полиции в РФ.....	35
2.2. Права и обязанности полиции в РФ	45
2.3. Основные направления совершенствования деятельности полиции в РФ ..	54
Заключение	61
Список использованной литературы.....	65

Введение

Деятельность государства охватывает многие сферы государственной и общественной жизни. К основным направлениям деятельности государства относится обеспечение правопорядка и законности, защита прав и свобод человека, борьба с преступлениями и иными правонарушениями. Центральное место в выполнении правоохранительных функций государства отведено правоохранительным органам. Существенным условием обеспечения прав и свобод человека и гражданина является создание четко скоординированной системы правовых механизмов и процедур их реализации.

Тема выпускной квалификационной работы — правовые основы и организация деятельности полиции в Российской Федерации. Полиция — один из неотъемлемых компонентов мировой цивилизации. Роль полиции в тоталитарном, авторитарном и демократическом государствах различна. В первых двух она выполняет в основном карательные функции, в демократическом обществе перед ней стоят другие задачи. Репрессивные и карательные функции уступают место таким, как обеспечение правопорядка, предупреждение и профилактика правонарушений и преступлений.

В настоящее время тема полиции довольно актуальна. Полиция как государственный институт стала приобретать все больше влияние. Это связано в первую очередь с митингами по всей стране и их подавлением, с террористической угрозой. Об этом говорит и появление спецслужбы Росгвардия.

Важным событием для России стало принятие Федерального закона «О полиции» (2011 г.). Этот Закон является основным в системе нового законодательства, связанного с реформированием правоохранительной системы России. Если милиция рассматривалась инструментом государственного принуждения, то основной задачей полиции стала защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан, противодействие преступности.

Целью выпускной квалификационной работы является изучение правовых основ и организации деятельности полиции в РФ.

В связи с поставленной целью, были определены основные задачи:

- рассмотрение тенденции развития органов полиции в России;
- изучение правовых основ деятельности полиции в РФ;
- изучение организации деятельности полиции в РФ.

Объектом исследования выступает полиция РФ.

Предметом исследования являются правовые основы и организация деятельности полиции в РФ.

Нормативную основу ВКР составили: Конституция РФ, иные нормативно правовые акты, осуществляющие правовую регламентацию уголовно правовых отношений в рассматриваемой сфере.

Методологическую основу данного исследования составляют общенаучные и частно-научные методы юридического познания. К общенаучным методам относятся метод научной индукции, дедукции, сравнения, классификации, анализа, синтеза и другие методы. К частно-научным методам относятся метод сравнительного правоведения, историко-правовой метод, метод формально-юридического анализа и другие.

В процессе работы были проанализированы научные труды, посвященные истории развития полиции, правовые основы деятельности на современном этапе, правового статуса сотрудника полиции. В разные исторические периоды изучением деятельности полиции занимались такие ученые как Ф.П. Васильева, А.В. Дмитриева, А.К. Дубровина, П.А. Кабанова, В.М. Мешкова, В.В. Черникова.

1. Правовые основы деятельности полиции в РФ

1.1. Тенденции развития органов полиции в России

В настоящее время, когда в России был принят Федеральный закон «О полиции», особого внимания заслуживает историко-правовой анализ деятельности органов полиции в разные периоды исторического развития нашего государства.

Исторически обусловленные изменения системы государственного управления приводят к закономерным структурно-функциональным переменам института деятельности полиции. Зарождение данного института берет свое историческое начало еще в Древней Руси. Выполнение установленных традиций и общих правил поведения в обществе, по сути – полицейских функций, обеспечивали князь со своей дружиной, а также его слуги: волостели (управители волости); посадники, вотчинники, наместники, ябедники и др. Основой социальной организации Древней Руси была община, ее представители: десятские, сотские, тысяцкие, избираемые на вечевых собраниях, также участвовали в охране порядка.

Вторая половина XV – первая половина XVI вв., связано с образованием единого Русского государства. В данный период полицейские функции в центре осуществляли органы дворцово-вотчинного управления, а на местах – наместники и волостели. В этот период к ним присоединились временные уполномоченные великого князя, в функции которых были включены обязанности по выполнению разного рода поручений, в том числе борьба с разбоями.

Кроме того, первая половина XVI в. была связана с проведением земской реформы. В результате проведения реформы были созданы губные избы, которые были наделены функциями борьбы с преступностью. Губные дома имели свой штат, а так же следственный аппарат. Они могли осуществлять розыск преступников, так как в их распоряжении также была тюрьма. Кроме того, они

могли проводить следственные действия и выносить приговоры, а также исполнять их¹.

Середина XVI – середина XVII вв. характеризуется как период сословно-представительской монархии. В данный период было активизировано крестьянское движение, что позволило расширить сеть органов, которые выполняли полицейские функции.

В период XVI–XVII вв. происходит формирование новой системы государственного управления, основанной на приказах, которые одновременно выполняли несколько общественных функций, в том числе и полицейские.

Дворцово-вотчинная система управления сменилась приказной. Компетенция данных органов была весьма неопределенной. Сыском и судом по делам высшей уголовной юрисдикции занимался Разбойный приказ. Разрядный приказ выполнял контрольно-организационные функции в полицейском управлении, здесь же занимались учетом и определением на службу служилых людей. В результате проведенных губной и земской реформ были упразднены должности наместников и волостелей.

Разрядным приказом для усиления власти на местах в 146-ти городах были назначены воеводы. Каждый из них имел приказную или съезжую избу, которая была предназначена для ведения дел по управлению уездом или городам. Законодательство и указы четко определяли полицейские обязанности воевод. К основным функциям воевод относились охрана общественного порядка.

Окончательное оформление крепостного права повлияло на дальнейшее развитие вотчинной полиции.

В 1619 г. был учрежден Сыскной приказ, в функции которого входил розыск беглых крестьян, холопов, посадских людей, позднее – осуществление контроля за населением. Функции розыска беглых крестьян и холопов выполняли Поместный и Холопий приказы. Стремление к централизации и усилению

¹ Хлусов Т.М. Полиция (милиция) в системе органов внутренних дел: ретроспективный аспект управленческого и структурно-функционального анализа // Юридическая наука: история и современность. 2015. №7. С. 30-31.

власти требовали укрепления и развития институтов принуждения, роль которых в условиях самодержавия постоянно возрастала.

Рассмотренный период исторического развития России и функции полиции позволяют утверждать, что термин «полиция» можно употреблять лишь условно, так как в данный период специализированных органов полиции в не было.

С.А. Воронцова высказывала мнение о том, что « более правильно будет говорить об органах, которые решали вопросы, составившие впоследствии особую полицейскую функцию, вычленившуюся из общей охранительной функции государства». Представляется, что с данным мнением нельзя не согласиться¹.

Вторая половина XVII – начало XVIII вв. в России связано с утверждением абсолютной монархии. В связи с чем общеполицейская функция государства приобрела большую важность, что повлекло за собой изменения механизма государства. С данного периода начинается становление полиции в государственном аппарате как самостоятельного звена.

Радикальные реформы, которые проходили в государственной системе управления, оказали и влияние на становление системы полицейских органов в России. Впервые в «Записках о коллегиях» (1711 и 1716 гг.) употребляется термин «полиция». Указом Петра I от 20 мая 1715 г. в новой столице – Санкт-Петербурге впервые создан специальный орган, отделенный от административно-судебных органов, полицейская канцелярия.

Создание регулярной полиции сопровождается последующими реформами полицейского аппарата, приводящими его в единую систему с централизованной формой управления. Указом от 25 мая 1718 г. была учреждена специальная полицейская должность генерал полицмейстера. Ключевыми задачами создания регулярной полиции Петр видел в обеспечении «добрых гражданских порядков», что считалось им крайне важным. В этой связи Царь лично участву-

¹ Правоохранительные органы России : учебник для вузов / В. П. Божьев [и др.] ; под общ. ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. 6-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2018. С. 72-73.

ет в написании специальной инструкции (пунктов). Созданная как орган управления общей компетенции, полиция выполняла множество самых разнообразных функций, направленных на поддержание общественного порядка, в том числе административных и социальных. В целом ее роль заключалась в выполнении достаточно обширного спектра общественных задач, в их числе: обеспечение санитарного благополучия, содействие в обеспечении прав правосудия, охрана общественного порядка и борьба с преступностью и др.

К 1722 г. полицеймейстеры были уже во многих крупных российских городах.

Главный магистрат был упразднен после смерти Петра I. Выполнение основных функций полиции были возложены на органы городского самоуправления, которые были в подчинении губернаторов и воевод.

К 1733 году в 23-х губерниях, провинциальных городах были созданы полицмейстерские конторы. Компетенция данных органов была узкой, так как многие функции (например, такие как поимка беглых крепостных, рекрутов, борьба с разбоем и другие) продолжали оставаться в распоряжении губернаторов и воевод. К обязанностям местной полиции относилось наблюдение за внешним порядком и «благочинием» в городе. К середине XVIII века количество полицейских учреждений существенно сократилось. Полицейские органы в данный период только формально были зависимы от Главной полицмейстерской канцелярии¹.

Реформы, проводимые Екатериной II, коснулись структурно-функциональной организации полиции. Значимый этап развития нормотворческой деятельности, которая регулировала уголовно-правовые отношения, связан с утверждением Наказа от 14 декабря 1766 года. В данном Наказе упоминалось о том, что преступное деяние лучше предупредить, чем прибегать к наказанию. В связи с чем перед органами полиции была поставлена задача, которая

¹ Лобанов А.В., Широков Г.Г. История полиции России / А.В. Лобанов, Г.Г. Широков. СПб.: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. С. 36-37.

заклучалась в охране благочиния. Под благочинием понималось и предупреждение преступлений.

Следующее значимое событие в развитии органов полиции связано с изданием в апреле 1782 года «Устава благочиния». Устав 1782 года закрепил положения о б устройстве полицейского аппарата в городах. В соответствии с данным документом в городах были созданы новые полицейские органы — управы благочиния. Во главе управ в губернских городах были полицмейстеры, а в уездах — городничие.

Проведя исследование С.А. Воронцов сделал вывод о том, что реформы полицейских органов, которые были осуществлены во время правления Екатерины II, самым ограниченным образом вписывались в реформу местного управления, которая подразумевала укрепление правительственного аппарата на местах. Представляется, что данное мнение совершенно справедливо. Вторая половина XVIII века характеризуется достаточно разветвленным аппаратом специальных полицейских органов, которые были созданы для защиты фискально-полицейских интересов абсолютистского государства¹.

Следующий период развития органов полиции в России связан с правлением Павла I. В данный исторический период были приняты меры, которые были направлены на укрепление государственного аппарата и установления в России сурового военно-полицейского режима. С органами полиции были объединено городское сословное самоуправление. Вместо управ благочиния и городских дум были образованы городские правления — ратгаузы, которые соединили в себе административно-полицейские, финансово-хозяйственные частично судебные функции. Так, например, ратгауз в Петербурге был в подчинении «Комиссии о снабжении резиденции припасами, распоряжком квартир и прочих частей, до полиции относящихся», которую возглавлял наследник российского престола. Департамент же данной комиссии, который располагался в Москве, был в подчинении военного губернатора. Несмотря на проведенные

¹ Копчинская М. С. Развитие полицейских учреждений в период правления Екатерины II // Молодой ученый. 2018. №2. С. 182-183.

мероприятия, которые были направлены на укрепление полицейского управления городов, правительство посчитало их недостаточными и приступило к военизации. Сначала в городах со значительными гарнизонами, а потом (в 1799 году) и во всех губерниях и уездных городах были открыты военно-полицейские органы — ордонансгаузы. Каждый из них возглавлял полицмейстер, городничий или комендант. Кроме того, были созданы военные суды и тюрьмы.

В конце XVIII века правительством была предпринята попытка упорядочить управление удельными и государственными крестьянами. С целью управления удельными крестьянами в 1797 году был создан Департамент уделов, на местах были созданы экспедиции уделов. В каждой удельной волости крестьяне под руководством чиновников избирали сельский приказ — полицейский и финансовый орган, который осуществлял надзор «за порядком», исполнение распоряжений правительственных учреждений, проводящий раскладку податей и повинностей, сбор налогов, разбиравший проступки и мелкие тяжбы удельных крестьян.

Следует отметить, что к концу правления Павла I не все новые учреждения были жизнеспособны.

Александром I была восстановлена большая часть учреждений суда и местного самоуправления. Кроме того, были восстановлены сословные органы, которые создавались во время реформ Екатерины II.

В 1802 году было образовано Министерство внутренних дел, которое наделялось достаточно широкими полномочиями. Например, кроме охранно-карательной функции, на МВД были возложены разные административно-хозяйственные вопросы.

Выделение Министерства полиции из ведомства внутренних дел произошло в 1810 году. В результате выделения Министерства полиции, надзор за «иностранными вероисповеданиями» стало осуществлять отдельное управление. В Министерстве была создана канцелярия и ряд департаментов, таких как почтовый департамент, департамент мануфактур и внутренней торговли и др.

Аппарат Министерства был вновь введен в состав Министерства внутренних дел в 1819 году., который вошел в состав Министерство финансов.

Особенная канцелярия Министерства внутренних дел, которая в то время возглавлялась М.Я. Фон Фоком, стала главным органом политического сыска в России. Данный орган просуществовал до 1826 года, после чего был упразднен. Ликвидация особенной канцелярии Министерства внутренних дел была связана с созданием Третьего отделения «Собственной его императорского Величества канцелярии»¹.

Изменение экономических и социальных условий жизни страны во второй половине XIX в. обусловили проведение ключевых реформ полиции, целью которых была централизация и установление единоначалия полицейской системы. «Временные правила об устройстве полиции в городе и уездах губерний, по общему учреждению управляемых», от 25 декабря 1862 г. положили начало формированию единой системы полицейской власти, построенной в иерархическом порядке.

Итак, городская и уездная полиция были объединены в декабре 1862 года. Результатом данного объединения стало создание единого уездного полицейского управления, которое возглавлялось исправником и его помощником. Городскую полицию возглавляли полицмейстер и его помощник.

Городская и уездная полиция наделялись широкими полномочиями, которые были отражены в целом ряде законодательных актов. Например, «Общее учреждение губернского» и «Устав о предупреждении и пресечении преступлений» подробно отражали компетенцию органов полиции.

60-70-е годы XIX века характеризуются принятием мер правительства, направленных на увеличение численности служащих общей полиции, а так же повышению качества подбора и подготовки кадров.

Конец 70-х годов был связан с ростом преступности и развитием революционного движения. Действующее законодательство того времени и органы

¹ Смирнов К.С. Становление и развитие полиции в России: историко-правовой экскурс // Гражданин и право. 2011. №1. С. 22-23.

власти не смогли оказать достойное сопротивление, в связи с чем в 1878 году решением «Особого совещания для изыскания мер к лучшей охране спокойствия и безопасности в Империи» был создан институт полицейских урядников.

В соответствии с инструкцией МВД от 19 июля 1878 г. урядникам предписывалось «охранять общественное спокойствие и следить за проявлением каких бы то ни было действий и толков, направленных против правительства, законных властей и общественного порядка, равно и подрыву в обществе добродетельности и прав собственности».

Следует отметить, что ожидаемого результата в охране общественного порядка в сельской местности введение института урядников не дало. Урядники добились успеха только в борьбе с нарушениями Питейного устава и конокрадством.

Этот же период исторического развития характеризуется созданием конно-полицейской стражи, которая предназначалась для использования в случае возникновения экстренных обстоятельств.

В конце XIX в. власти продолжали предпринимать меры по укреплению общей полиции. Так, например, были расширены штаты полицейских команд, образовывались новые подразделения.

Объединение общей и политической полиции в рамках Департамента было осуществлено в 1880 году. Причиной подобного объединения стал правительственный кризис, вызванный волной революционного террора. Еще одно важное изменение связано с углублением специализации ведомства, а так же сосредоточения всех сил на реализации полицейских функций¹.

Очередные меры по усилению аппарата общей полиции были приняты правительством в начале XX века. Они были связаны с расчетом численности полицейских сил, которые стали производиться исходя из норм, которые были установлены в законопроекте «Об усилении состава полиции в районах про-

¹ Лобанов А.В., Широков Г.Г. История полиции России / А.В. Лобанов, Г.Г. Широков. СПб.: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. С. 55-56.

мышленных заведений». Данный законопроект был подготовлен МВД и утвержден Государственным советом в феврале 1899 г.

В 1903 году была создана полицейская стража, которая стала вооруженной опорой для действий станowych приставов и заменила выборную сельскую полицию.

События 1905-1907 гг. определили необходимость очередного укрепления полицейских органов. В связи со сложившимися событиями, в первую очередь внимание уделялось повышению эффективности политической полиции. В 1907-1908 гг. происходит совершенствование ведомственного нормативного регулирования отдельных направлений деятельности охранных отделений. В данный период происходит разработка и утверждение большого числа нормативных актов, которые необходимы для регулирования деятельности внутренней агентуры и наружного наблюдения. К данным нормативным актам относились: «Инструкция начальникам охранных отделений по организации наружного наблюдения», «Инструкция по организации наружного (филерского) наблюдения», «Инструкция по организации и ведению внутреннего наблюдения в жандармских и розыскных управлениях».

Развитие революционного движения, с одной стороны, привело к возрастанию роли политической полиции, а с другой стороны, – к совершенствованию нормативно-правового регулирования ее деятельности.

Общеуголовный сыск в первом десятилетии XX века в России находилось в ужасном состоянии. В связи с тем, что преступления зачастую оставались безнаказанными, наблюдался рост общеуголовной преступности. Данные условия подтолкнули царское правительство к созданию особых полицейских органов, которые специализировались на уголовно-розыскной деятельности. Сыскная часть была выделена из ведения общей полиции в соответствии с законом от 6 июля 1908 года.

Следует отметить, что Инструкция 1910 года не позволила четко разграничить обязанности общей полиции и сыскных отделений. Кроме того, в дан-

ном нормативном акте не было указаний об особых обязанностях сыскных отделений, которые были обусловлены местными особенностями.

В связи с тем, что чиновники из Департамента не были удовлетворены состоянием уголовного розыска, разрабатывались и выдвигались на обсуждение новые нормативные акты, регулирующие права и обязанности органов уголовного розыска в России. В июне 1913 года на съезде начальников сыскных отделений были рассмотрены предложения по организации уголовного розыска в России. После данного съезда Департамент полиции начал реформирование в данной области.

Попытки Департамента полиции провести реформу и улучшить качество работы полиции не привели к успеху и преступность продолжала расти.

События 1917 г., которые развернулись в России показали, что спасти самодержавный строй только с помощью полицейских сил, чрезвычайных законов, репрессивных мер было невозможно. Необходимы были серьезные политические решения со стороны императора¹.

Советский период существования МВД, связан как с положительными, так и с отрицательными фактами формирования доверия/недоверия со стороны граждан России к служителям законности и правопорядка. Первый шаг нового государства – 28 октября (10 ноября) 1917 г., когда Народным комиссариатом внутренних дел РСФСР было принято постановление «О рабочей милиции». Данное Постановление стало юридической основой для создания милиции. К полномочиям милиции относились охрана общественного порядка, организация дорожного движения и т.п.

Как отмечает Денисенко С.Е. в своем диссертационном исследовании, «судьбоносным шагом» в формировании негативного общественного мнения было создание Народного комиссариата внутренних дел (НКВД) СССР (1934—1943). НКВД СССР стал органом, который объединил в своем составе большой аппарат принуждения, в состав которого входила милиция. Подобная иерархия

¹ Токарева С.Н. Источники по исследованию деятельности полиции Российской империи начала XX века // Вестник архивиста. 2014. №8. С. 35-36.

в структуре НКВД СССР способствовала тому, что сотрудники милиции на местах не проявляли инициативы, самостоятельность, ожидали директив и «строго наказания» от вышестоящих органов. Административный ресурс – являлся единственным механизмом оценки деятельности милиции.

Изменение общественного мнения по отношению к милиции произошло в 60-х годах, причиной тому послужила политическая оттепель, изменение организационной структуры МВД, уменьшение количества тяжких преступлений, повышение уровня раскрываемости преступлений. Итак, в период 60-80гг. Отмечалось повышение уровня доверия, открытость к сотрудничеству и помощи. «Советский человек» чувствовал себя защищенным.

Следующий кризис, связанный с негативным общественным мнением о милиции, связан с политическим кризисом в России в 90-е годы. В это время советский человек потерял общественные морально-идеологические ориентиры, в то время милиция потеряла свое «лицо доверия, как стража правопорядка». Именно в данный исторический период развития милиции в России появились «оборотни в погонах», началась коррупция, мелкие поборы и крупные взятки.

Начало XXI века в России ознаменовано крупномасштабными преобразованиями во всех сферах общественной деятельности. Обратившись к опыту ряда стран Европы и США, стало понятно, что концепция применения силовых методов борьбы с преступностью оказалась не эффективной и ушла в прошлое. Современные модели правоохранительной деятельности в зарубежных странах, построены с ориентацией на тесное сотрудничество с населением, как по поддержанию общественного правопорядка, так и в борьбе с преступностью, что является отражением концепции «полиция на службе общества» (community policing).

В настоящее время термин «policing» понимается не как сугубо полицейская активность, но как форма социального контроля, специфическая государственная деятельность по поддержанию общественного порядка.

В целях формирования современной основы правоохранительной и военной службы, а также для создания мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы, в 2009 г. Президентом РФ был подписан Указ о федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы российской Федерации на 2009 – 2013 годы». В контексте указанной концепции, служба в правоохранительных органах рассматривается как вид государственной службы, ориентированной на поддержание общественного порядка и оказание помощи населению.

С 1 марта 2011г. вступил в силу закон «О полиции», отражающий основные принципы и направления деятельности «новой полиции». Как отмечает В. И. Майоров: «Полиция является государственным органом, осуществляющим обеспечение правопорядка в обществе», это является одним из основных направлений ее деятельности¹.

Таким образом, пройдя историческую трансформацию от закрытой, авторитарной силовой структуры до сервисной и открытой структуры современного общества, полиция на каждом этапе своего развития воплощала представления политиков и правоведов о месте и функциях органов правопорядка. Необходимо дальнейшее совершенствование социально-ориентированных технологий способствующих повышению профессиональной эффективности полиции в рамках концепции «полиция на службе общества» (community policing).

1.2. Система органов полиции в РФ на современном этапе

В настоящее время полиция является многофункциональным правоохранительным органом и реализует свою компетенцию в следующих основных направлениях, которые вытекают из социального назначения полиции - защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.

¹ Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. П. Кирилловой, Н. Г. Стойко. М.: Юрайт, 2015. С. 108-109.

В целях определения места и роли полиции в системе органов государственной власти необходимо провести анализ существующих теоретических подходов к сущности данного института. Все имеющиеся подходы можно объединить в две основные группы.

В рамках первой группы исследователи в ходе изучения роли и места полиции в механизме государства рассматривают ее вне контекста его традиционных элементов. Речь ими, в частности, ведется о «полицейском аппарате», «полицейском механизме», «профессиональном вооруженном формировании», «структурно-функциональном звене».

Вторая группа связана с попыткой рассмотрения полиции в качестве одного из традиционных элементов механизма государства. При этом в различных юридических источниках она преподносится в качестве государственной организации либо государственного органа, который, в ряде случаев, относится исследователями к «материальным придаткам» государственного механизма¹.

Оба эти подхода нуждаются в доработке для наиболее объективной и полной картины сущности данного государственного института. Представляется целесообразным использовать их потенциал для полноценной характеристики полиции в системе органов государственной власти.

В действующем российском законодательстве легальное определение понятия «полиция» отсутствует. Существует немало теоретических трактовок данного понятия. Однако, на наш взгляд, наиболее полное определение полиции, отражающее имеющиеся теоретические наработки в области изучения ее сущности, дается В.С. Вирабовым, который считает, что полиция включает в себя «подразделения, входящие в единую централизованную систему федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, предназначенных для защиты жизни, здоровья, прав, свобод, законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, проти-

¹ Балдецкий О.А., Шаповалова Т.А. Проблемы определения понятия «полиция», связанные с формированием структуры системы управления органов внутренних дел // Правоохранительная деятельность. 2017. №3. С. 128-129.

водействия преступности, обеспечения общественной безопасности, охраны правопорядка, собственности, и наделенных правом применения мер государственного принуждения в пределах, установленных законодательством». Данное определение учитывает и ее государственно-управленческую сущность, и основные направления деятельности, и намечает ее организационную структуру, а также определяет специфику деятельности.

Заслуживает всяческой поддержки позиция законодателя, изложенная в Законе о полиции, согласно которой полиция, в отличие от милиции, не рассматривается в качестве самостоятельного органа исполнительной власти. Наконец-то из законодательства убрана нелепость, которая была в Законе о милиции: милиция (как уже отмечалось) считалась органом исполнительной власти и при этом входила в систему другого органа исполнительной власти — Министерства внутренних дел РФ. Такой несуразности, к счастью, в Законе о полиции нет. Как справедливо указывают С.П. Булавин и В.В. Черников¹, Закон о полиции исходит из организационного единства полиции и органов внутренних дел. Полиция является составной частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Это не самостоятельный орган исполнительной власти, утверждает С.П. Булавин и В.В. Черников, каким являются органы внутренних дел, а их главенствующая, основная, но все-таки часть.

Закон о полиции, отказавшись от ошибочного понимания милиции (полиции) как органа исполнительной власти, тем не менее не предложил нового подхода к природе полиции, что, на наш взгляд, является пробелом.

В литературе можно встретить утверждение о том, что «впервые на законодательном уровне воплощена идея об организационном единстве полиции и органов внутренних дел и тем самым подведена черта под многолетними дискуссиями о том, является ли милиция (полиция) органом исполнительной власти».

¹ Булавин С.П., Черников В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи // Административное право и процесс. 2011. №4. С. 3-9.

Мы не разделяем оптимизма по поводу прекращения дискуссии о природе милиции (полиции). Более того, полагаем, что отказ законодателя от четкого определения природы полиции породил новую дискуссию.

В частности, А.Б. Борисов, критикуя Закон о полиции, считает, что законодатель в наиболее общей форме определяет назначение полиции, не давая при этом определения полиции как таковой. Далее А.Б. Борисов утверждает следующее: совершенно очевидно, что полиция представляет собой орган исполнительной власти. Однако то, что очевидно для данного автора, вряд ли очевидно для большинства административистов.

А.Б. Борисов предпринял даже попытку сформулировать легальное определение понятия «полиция». Полиция, пишет А.Б. Борисов¹, «федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности».

Приведенное определение полиции неприемлемо по следующим основаниям.

Во-первых, полиция в нарушение Закона о полиции рассматривается в качестве органа исполнительной власти.

Во-вторых, полиции предлагается придать статус не просто органа исполнительной власти, а федерального органа исполнительной власти. Такой подход представляется ошибочным. В ходе подготовки и обсуждения законопроекта о полиции высказывались мнения о целесообразности подразделения полиции на федеральную и местную.

¹ Борисов А.Б. Комментарий к закону Российской Федерации «О полиции» № 3-ФЗ (постатейный) с практическими разъяснениями официальных органов и постатейными материалами. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 26-27.

Профессор И.В. Гончаров за несколько лет до принятия Закона о полиции ставил вопрос о возможности формирования в России самостоятельного федерального органа исполнительной власти — Федеральной службы полиции — в целях создания четко структурированной по вертикали системы полиции. Эти идеи были отвергнуты законодателем, что, безусловно, заслуживает поддержки.

В-третьих, давая определение понятия «полиция», А.Б. Борисов наделяет полицию функциями по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. Возложение на полицию указанных функций, на наш взгляд, неприемлемо по следующим соображениям. В рамках административной реформы функции между тремя видами федеральных органов исполнительной власти (федеральными министерствами, федеральными службами и федеральными агентствами) были разделены. В соответствии с п. 3 Указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сферах деятельности, установленных актами Президента РФ и Правительства РФ, возложены на федеральные министерства. С учетом сказанного функции, которые А.Б. Борисов предлагает возложить на полицию, могут быть только функциями Министерства внутренних дел РФ, в ведении которого находится полиция.

К сожалению, А.Б. Борисов не единственный, кто рассматривает полицию в качестве органа исполнительной власти. В частности, А.П. Рыжаков, не приводя каких-либо аргументов, указывает, что полиция является органом исполнительной власти Российской Федерации.

В юридической литературе предложен иной взгляд на природу полиции. По мнению П.М. Параносенкова, полиция — это правоохранительный орган, основной орган правоохраны. По сути, это попытка уйти от привычного штам-

па, что полиция является органом исполнительной власти. Следует отметить, что при этом П.М. Параносенков не совсем точно определяет природу полиции¹.

Представляется, что полиция по своей природе не просто правоохранительный орган, это государственный орган, являющийся составной частью федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел — Министерства внутренних дел РФ. Как уже отмечалось, внутри Министерства внутренних дел РФ как органа исполнительной власти не может функционировать еще один орган исполнительной власти — полиция. Однако составной частью Министерства внутренних дел РФ может быть, на наш взгляд, полиция, имеющая статус государственного органа.

Кстати, в современной управленческой практике есть такой аналог, когда составной частью органа исполнительной власти является государственный орган. В частности, Правительство РФ является высшим исполнительным органом государственной власти Российской Федерации, а Аппарат Правительства РФ согласно п. 1 Положения об Аппарате Правительства Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260, имеет статус государственного органа. В этой связи полагаем, что полиция вполне может иметь статус государственного органа. Мы убеждены в том, что полиции присущи признаки государственного органа, так как полиция:

- 1) создается государством;
- 2) обладает государственно-властными полномочиями. Реализуя государственно-властные полномочия, сотрудники полиции применяют меры государственного принуждения, предусмотренные Законом о полиции, например административное задержание, применение физической силы, специальных средств, огнестрельного оружия;
- 3) имеет собственную компетенцию, закрепленную Законом о полиции;

¹ Параносенков П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №5. С. 69-70.

4) структурирована как государственный орган. Согласно ч. 2 ст. 4 Закона о полиции в состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей¹.

С учетом обозначенной природы полиции можно было бы предложить следующее определение понятия «полиция». Полиция — это государственный орган, призванный защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенный правом применения мер государственного принуждения в пределах, установленных федеральным законодательством.

Подводя итоги изучения понятия и правовой природы полиции, необходимо отметить, что законодателю в Законе о полиции следовало бы четко определить природу полиции и закрепить понятие полиции. В противном же случае дискуссия по поводу природы полиции, ее определения будет продолжаться до бесконечности.

Следующим дискуссионным вопросом, вызывающим споры в научных кругах является вопрос о системе и структуре органов полиции. В связи с чем представляется необходимым более подробно рассмотреть структуру полиции на современном этапе.

Основными структурными элементами, образующими систему полиции, являются следующие её подразделения:

1. Главное управление вневедомственной охраны.
2. Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения.
3. Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.
4. Главное управление по противодействию экстремизму.

¹ Правовой статус органов внутренних дел в Российской Федерации. Учебное пособие / под. ред. Р. А. Курбанова. Москва: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. С. 31-32.

5. Главное управление собственной безопасности.
6. Главное управление на транспорте.
7. Главное управление уголовного розыска.
8. Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.
9. Национальное центральное бюро Интерпола.
10. Оперативное управление.
11. Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.
12. Управление по обеспечению деятельности подразделений специального назначения и авиации.
13. Управление по обеспечению безопасности крупных международных и массовых спортивных мероприятий.
14. Управление оперативно-розыскной информации.
15. Управление по организации дознания.

В структуре полиции РФ на сегодняшний день можно выделить следующие недостатки.

1. Высокая специализация кадров. Россия — одна из немногих стран, где полиция разделена на службы, каждая из которых теоретически занимается только одним делом. Это:

- дорожно-патрульная служба (ДПС)— она следит за порядком на дорогах;
- служба участковых уполномоченных и инспекторов по делам несовершеннолетних (УУП и ПДН) – они следят за порядком на вверенной им территории;
- патрульно-постовая служба (ППС) — она следит за порядком на улицах и выезжает по вызовам;
- дежурная часть – принимает у граждан сообщения о преступлениях;

- вневедомственная - охрана охраняет особо важные объекты, реагирует на срабатывание сигнализации (в ходе последней реформы ее передали Росгвардии).

Несмотря на конкретную специализацию каждой службы, в реальной жизни их задачи все время пересекаются. ППС оказывают помощь участковым, участковые нередко патрулируют улицы и т. д. И это соответствует мировой практике. Во всем мире в городах полицейский в форме универсален в своей работе: сегодня он регулирует движение, завтра патрулирует улицу или отрабатывает жалобы.

Такое искусственное разделение не только усложняет управляемость: начальник вынужден все время идти против инструкции – поручать полицейским задачи, которые не входят в их обязанности. Куда важнее, что оно мешает взаимозаменяемости сотрудников. Отсутствие взаимозаменяемости, универсальности – вынуждает нашу страну содержать одну из самых больших полиций в мире.

Работа полицейских оценивается централизованно – по набору показателей, так называемых «палок». У оперативников ключевой показатель – доля раскрытых преступлений. Таким образом получается, что более тяжкие преступления, которые выгодны с точки зрения отчетности, они будут расследовать в первую очередь. Тогда менее выгодные преступления, например, мелкие кражи, мелкое мошенничество, будут расследоваться без должного внимания или вообще откладываться. Помимо тяжести преступления, при подаче заявления оперативник будет оценивать возможность легко раскрыть дело, например, когда преступник уже известен. Если лица, совершившие преступление не ясны, то это преступление имеет слабые шансы быть раскрытым, а, следовательно, будет портить статистику. У каждой должности существует свой набор показателей. Несмотря на то, что данная система имеет тенденцию к снижению,

продолжает искажать стимулы к работе и способствовать фальсификации ее результатов¹.

3. Бюрократизация и низкий уровень использования цифровых технологий. Недостаточная автоматизация процесса сбора/анализа правоохранительной информации и статистики способствует нерациональному информационному обмену. Одной из главных проблем является то, что почти все свои действия сотрудникам полиции приходится фиксировать на бумаге причем от руки, иногда в нескольких экземплярах. В больших затратах рабочего времени рядовых сотрудников на выполнение требований бумажной отчетности о своей работе, что отнимает до половины времени от той самой работы, о которой им приходится отчитываться.

4. Нерациональная организация информационных потоков внутри системы МВД. Это выражается в том, что криминологическая информация и статистика о работе подразделений МВД передается в форме сложных запросов по управленческой вертикали, а горизонтальный обмен информацией или доступ к ней через единые базы отсутствует.

5. Высокие расходы на содержание управленческих аппаратов и штабов. Помимо полицейских, занимающихся непосредственно расследованиями, существует и еще одна значительная часть полиции – штаб, который занят разработкой и сбором отчетности, проверками и анализом статистики. Несмотря на то, что у этих людей специфика работы другая, эти люди также носят воинские звания, т.е. по своему статусу ничем не отличаются от оперативников, участковых и т.д. И получается, что обе части сотрудников, чья служба кардинально различается, обладает одинаковыми льготами, главная из которых – досрочный уход на пенсию. Таким образом штаб, который в отличие от людей, непосредственно работающих в «полевых условиях», имеющих ненормированный рабочий, плохие условия труда и чья служба иногда связана с риском для жизни, получают тот же досрочный выход на пенсию, сидя годы в кабинете.

¹ Новикова К.В., Берлин С.И. Структура полиции РФ: проблемы и пути реформирования // Сборник статей IV международной школы молодых ученых в области экономики на юге России. 2017. №1. С. 143-144.

3. Опыт реформирования полиции Грузии. Одним из ориентиров по кардинальному реформированию полиции стоит взять Грузия, которая за несколько лет в корне изменила всю систему.

С приходом новой власти, новый президент Саакашвили решил начать именно с реформирования полиции. За три года были уволены или получили срок по уголовной статье более 75 000 человек. В итоге, полицейский штат был обновлен на 85%. Все сотрудники прошли спецкурс в полицейской академии – обязательное условие для приема на работу. Новых сотрудников патрульной службы отбирали «с улицы», приоритет отдавался молодым сотрудникам, принципиально не брали бывших работников правоохранительных органов и даже граждан с юридическим образованием. Но чтобы стать детективом или криминалистом, нужно поступать в полицейскую академию уже с высшим юридическим образованием. При таком раскладе, возможность сохранения старой культуры просто исключена.

Все полицейские здания старого образца с решетками на окнах и железными дверьми были снесены и на их месте появились стеклянные кубические сооружения. Все строение просматривается с улицы, что в прямом и в переносном смысле означает «прозрачность» новой полиции. Сами сотрудники получили новую экипировку, оружие, оборудование и транспорт – все высочайшего качества.

Структура ГАИ была упразднена за один день, а около 20 тыс. сотрудников уволены. Сотрудники полиции больше не выжидают на дорогах или трудных участках, когда человек нарушит правила. Полицейские нового образца не имеют право останавливать водителя на трассе. Зато с новыми патрульными договориться шансов нет – при нарушении вам выпишут штраф, а расплачиваться за нарушения придется через банк. Более того, водителю теперь не нужно брать с собой документы на машину и права т.к. у каждого грузинского полицейского есть планшетный компьютер, в котором содержится вся информация. Ее можно пробить по номеру авто.

Была объявлена «нулевая толерантность» к коррупции. В результате показательных «чисток» за первые пять лет было задержано 450 высокопоставленных чиновников. Коррупция, неформальные криминальные объединения – то, что десятилетиями было нормой для граждан, что считалось характеристикой культуры в стране, ушло вместе со старой системой полиции. Самых полицейских контролирует специальная служба Генеральной инспекции, которая различными методами пытается выявить среди сотрудников полиции нарушителей. Уровень доверия полиции среди населения поднялся с 6% до 87%, что ставит ее на третье место после грузинской церкви и патриарха¹.

На сегодняшний день полицейская структура как никогда нуждается в эффективном реформировании. Последняя реформа полиции 2011 года не решила главных проблем и не достигла ожидаемого результата. Более того, реформа усилила централизацию МВД. Разумеется, для реализации предложенных изменений понадобится не менее 10-15 лет, чтобы в корне изменить всю полицейскую систему РФ. Но как показывает опыт Грузии, разрушить можно даже ту систему, которая считается уже неотделимой частью культуры.

1.3. Нормативно-правовое обеспечение деятельности полиции в РФ

Правовой основой деятельности полиции является совокупность нормативно-правовых актов, которые изданы уполномоченными органами в соответствии с их компетенцией и регулируют разные аспекты организации и деятельности полиции. Следует выделить отличительную сторону правового регулирования деятельности полиции. Речь идет о большом количестве его субъектов и источников, которые обусловлены множественностью и разнообразием задач, решаемых органами полиции на современном этапе.

Правовой основой деятельности полиции в первую очередь является нормативный правовой акт наивысшей юридической силы – Конституция Россий-

¹ Виноградов Д. Грузинский опыт реформы МВД: обыватели довольны, оппозиция – наоборот // РИА Новости. 2012. С. 34.

ской Федерации. В ней установлено, что деятельность полиции и регулирующее эту деятельность законодательство должны исходить из конституционных принципов о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (ст. 2), что все органы государственной власти, должностные лица и граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы (ч. 2 ст. 15).

В числе наиболее важных международных договоров Российской Федерации с точки зрения правового регулирования деятельности полиции следует назвать Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Генеральной Ассамблеей ООН от 16 декабря 1966 г., Конвенцию о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г., Европейскую конвенцию о выдаче от 13 декабря 1957 г., Европейскую конвенцию о взаимной правовой помощи по уголовным делам от 20 апреля 1959 г., Европейскую конвенцию о пресечении терроризма от 27 января 1977 г.

Кроме международных договоров РФ, в Конституции РФ определено, что частью правовой системы так же являются общепризнанные принципы и нормы международного права. Однако, следует отметить, что в Конституции РФ нет указания на приоритет их по отношению к внутреннему законодательству РФ¹.

Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» (в ред. постановления Пленума Верховного Суда РФ от 5 марта 2013 г. № 4) указывает, что:

а) под общепризнанными принципами международного права следует понимать основополагающие императивные нормы международного права, принимаемые и признаваемые международным сообществом государств в целом, отклонение от которых недопустимо;

¹ Безруков А.В. Правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению конституционных прав граждан и правопорядка // Труды Академии управления МВД России. 2015. №2. С. 46-47.

б) к общепризнанным принципам международного права, в частности, относятся: принцип всеобщего уважения прав человека и принцип добросовестного выполнения международных обязательств;

в) под общепризнанной нормой международного права следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного.

Указанные принципы и нормы а так же их содержание может быть раскрыто в документах Организации Объединенных Наций, а так же в ее специализированных учреждениях.

В числе важнейших международно-правовых принципов и норм, являющихся элементами правовой основой деятельности полиции, необходимо выделить Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 г., Руководящие принципы для эффективного осуществления Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятые Резолюцией 1989/61 Экономического и Социального Совета ООН от 24 мая 1989 г., Основные принципы применения силы и огнестрельного оружия должностными лицами по поддержанию правопорядка, принятые Резолюцией VIII Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (27 августа – 7 сентября 1990 г.), Декларацию о полиции, утвержденную Резолюцией 690 Парламентской Ассамблеи Совета Европы от 8 мая 1979 г., и др.

Немаловажную роль в нормативно-правовом регулировании деятельности полиции играют федеральные конституционные законы. Например, федеральные конституционные законы, которые устанавливают полномочия судов РФ (таких как Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и т.д.).

Следующей частью правовой основы деятельности полиции являются федеральные законы. Следует отметить, что часть федеральных законов регулируют деятельность полиции напрямую (например, ФЗ «О полиции»), другая часть их оказывает косвенное влияние, только определяя рамки деятельности полиции.

Сотрудники полиции в своей деятельности руководствуются Уголовным кодексом РФ, Уголовно-процессуальным кодексом РФ, Кодексом об административных правонарушениях РФ, федеральными законами «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О безопасности дорожного движения», «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

К числу президентских актов, имеющих непосредственное отношение к организации и деятельности полиции, относятся, например, указы Президента Российской Федерации «Об участии Российской Федерации в деятельности международной организации уголовной полиции – Интерпола», «О мерах по противодействию терроризму». Постановления Правительства Российской Федерации регулируют различные вопросы, касающиеся деятельности полиции¹.

Нормативные правовые акты МВД России издаются в виде приказов, положений, уставов, инструкций, правил, наставлений и иных нормативных правовых актов.

Как правило, приказы издаются по наиболее важным вопросам функционирования органов внутренних дел РФ. Приказы включают определение задач органов внутренних дел и их функции, правовое регулирование разных направлений оперативно-служебной и служебно-боевой деятельности, прохождения службы в органах внутренних дел (например, приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России»; приказ МВД России от 30 августа 2012 г. № 827 «Об утверждении Порядка формирования кадровых резервов Министерства внутренних дел Российской Федерации, его территориальных органов и подразделений» и др.).

Статусные документы органов внутренних дел, их структурных подразделений, предприятий, учреждений и организаций издаются в виде приказов,

¹ Дуданова Д.Ш., Дуданов Е.И. Вопросы правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации // Материалы XXI научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева. 2017. №7. С. 604-605.

положений, уставов, наставлений. Устав определяет статус, цели, порядок и характер деятельности предприятия, учреждения и организации (например, приказ МВД России от 29 июля 2009 г. № 599 «Об утверждении Устава федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»). Правила устанавливают порядок осуществления отдельного вида деятельности (например, приказ МВД России от 26 июля 2013 г. № 575 «Об утверждении Правил ношения сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации форменной одежды, знаков различия и ведомственных знаков отличия»). В наставлениях излагаются нормы о порядке действия конкретных подсистем (органов) в той или иной ситуации, а также определяется порядок реализации и исполнения соответствующих прав и обязанностей (например, приказ МВД России от 30 апреля 2012 г. № 389 «Об утверждении Наставления о порядке исполнения обязанностей и реализации прав полиции в дежурной части территориального органа МВД России после доставления граждан»).

В своей деятельности полиция руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности¹.

Представляется необходимым более подробно рассмотреть нормы ФЗ «О полиции», с принятием в 2011 году данного ФЗ сделана попытка реализации новой модели взаимодействия общества и органов внутренних дел, ориентированной среди прочего и на профилактику правонарушений и предотвращение преступлений.

Принятый в 2011 году ФЗ «О полиции» в большей степени оказал влияние на организацию работы аппарата, который занимается формированием кадрового состава, а именно подбором кандидатов на вакантные и руководящие должности, так как в этом законе обозначены новые подходы к правовым га-

¹ Параносенков П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации // Административное право и процесс. 2012. №5. С. 69-70.

рантиям сотрудников. Данный закон открыл большие возможности для конституционного регулирования прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрим положительные новации данного закона. Так, в ст. 8 ФЗ «О полиции» определена обязанность сотрудников полиции регулярно доводить до общественности отчеты о своей деятельности. Кроме того, ст. 9 указанного закона закрепила положение о том, что мнение граждан о результатах деятельности полиции является одним из важных и эффективных критериев оценки ее деятельности, что следует отнести к положительным нововведениям нового закона. Статьей 11 ФЗ «О полиции» закреплено положение об использовании современных научно-технических достижений, новейших технологий и информационно-коммуникационных систем, с одной стороны, законодательно закрепляет сложившуюся практику их применения, а с другой, - обязывает государство широко внедрять их в профессиональную деятельность полиции. При этом в ФЗ «О полиции» особо подчеркивается право сотрудников полиции на обеспечение организационно-технических условий, надлежащих для выполнения служебных обязанностей, и их право на социальные и трудовые гарантии. В соответствии со ст. 50 данного закона, деятельность полиции должна быть более открытой и посвящена общественному контролю. Нормы данной статьи были разработаны не случайно, дело в том, что часть общественности до сих пор видит в деятельности полиции карательные начала. Именно по этой причине возникла потребность кардинального изменения правового мышления сотрудников полиции, повышения уровня правовой культуры среди населения.

Следует отметить также, что ФЗ «О полиции» предусмотрено решение задач по нейтрализации несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также ликвидации некоторых пробелов в правовом регулировании деятельности правоохранительных органов. В настоящее время полиция стремится сосредоточить усилия на закреплении партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений с обществом, на защите прав и свобод граждан в соответствии с международными стандартами. В ФЗ «О полиции» не только реализован определенный полезный

международный опыт в области строительства полицейских институтов, но и сохранились положительные отечественные традиции, сложившиеся в органах правопорядка.

Нормы ФЗ «О полиции» должны способствовать созданию эффективной системы профилактики преступности и правонарушений, способствовать повышению уровня открытости и взаимодоверия между полицией и гражданами. В данном случае законодатель под открытостью понимает не только предоставление общественности определенной информации о деятельности полиции, а так же готовность к общению, диалогу, возможность принимать от института гражданского общества и населения новаторские предложения по обеспечению и поддержанию правопорядка¹.

Построению партнерской модели взаимоотношений полиции и общества, согласованию общественно значимых интересов должно способствовать утверждение нового формата работы общественных советов.

От того, как права и свободы человека, провозглашенные в Конституции Российской Федерации, претворяются в жизнь, соотносятся с нормами международного права, насколько отлажен механизм их защиты, во многом зависит демократическое будущее страны. В условиях обострения и непредсказуемости внешнеполитической атмосферы встают задачи обеспечения снижения уровня преступности в стране, укрепления законности, недопущения снижения уровня защищенности граждан. Соответственно этим задачам и требованиям времени видится и необходимость совершенствования ФЗ «О полиции».

Анализируя семилетний опыт правового развития, приобретенный после принятия ФЗ «О полиции», можно отметить, что основные задачи, поставленные в 2011 году в связи с его принятием, выполнены. В стране за последние семь лет сформировался механизм взаимодействия гражданского общества и государства, основанный на равноправии сторон, партнерстве, значимости цен-

¹ Дерендяева Т.М., Мухина Г.А. Федеральный закон «О полиции» как результат совершенствования конституционной модели российского государства // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. 2016. №8. С.60-61.

ностей человеческого достоинства и гражданственности, создана база для дальнейшего развития институтов гражданского общества.

Повсеместно продолжают внедряться новые формы и методы работы, направленные на повышение результативности реагирования на запросы граждан, модернизирована и оптимизирована система подготовки и профессионального обучения кадрового резерва полиции. В стране действует система внутреннего и внешнего контроля, позволяющая реагировать на недопустимые отклонения в поведении некоторых сотрудников органов внутренних дел. Признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан стали в современном мире фактором и ориентиром развития гражданско-правового общества, символом справедливости во внутренних и внешних делах государств, о чем, в частности, свидетельствуют заложенные в ФЗ «О полиции» стандарты мировой практики.

2. Организация деятельности полиции в РФ

2.1. Основные направления деятельности полиции в РФ

В ст. 1 Федерального закона «О полиции» раскрытие сущности полиции начинается с правового закрепления социального назначения полиции в нашем государстве. Назначение полиции в современной России законодатель в первую очередь связывает с защитой жизни, здоровья, прав и свобод граждан.

Ст. 2 Федерального закона «О полиции» раскрывает основные направления деятельности полиции РФ, а именно:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- осуществление экспертно-криминалистической деятельности¹.

Представляется необходимым более подробно рассмотреть некоторые направления деятельности полиции более подробно.

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 №3ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. ст. 900.

Подчеркивая социальную ориентированность деятельности полиции, законодатель в ч. 2 ст. 1 Федерального закона «О полиции» устанавливает, что полиция на помощь незамедлительно приходит каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

Одним из приоритетных направлений деятельности полиции РФ является охрана общественного порядка. Важность данного направления деятельности полиции связана с тем, что общественный порядок является гарантом нормальной деятельности государственной власти, различных форм собственности и безопасности людей.

Обязанность полиции обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, стадионах, площадях, в парках, скверах, на вокзалах, транспортных магистралях, в аэропортах, речных и морских портах, а так же в других общественных местах установлена в п. 5 ч. 1 ст. 12 ФЗ «О полиции». Полиция для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляется право обращаться к группам граждан, нахождение которых в общественных местах не связано с проводимыми на законных основаниях публичными и массовыми мероприятиями, с требованием разойтись (ч. 7 ст. 13 Федерального закона «О полиции»). Получив информацию от органов исполнительной власти или органов местного самоуправления, о проведении публичного мероприятия, его месте и времени органы МВД России подготавливают план по обеспечению правопорядка во время проведения публичного мероприятия. Для контроля за расстановкой наряда назначаются ответственные сотрудники.

Очевидно, что гражданин просто не сможет без должного правопорядка, обстановки стабильности и спокойствия в общественных местах реализовать многие субъективные права, например, права собственности, права, связанные с его личной свободой и т.д. Угрозы и риски, которые связаны с пребыванием в общественных местах, дезорганизуют жизнь человека. Данные обстоятельства указывают на то, что каждый гражданин заинтересован в стабильности и защищенности, которые должны быть в общественных местах. Другими словами, в надлежащем общественном порядке объективно нуждается каждый человек.

Содержательно деятельность полиции по обеспечению правопорядка в общественных местах осуществляется в том числе за счет применения мер принуждения административного характера. Меры административного принуждения, исходя из целей, способов обеспечения правопорядка, классифицируются на меры административного предупреждения, меры административного пресечения, меры административно-процессуального обеспечения, меры административной ответственности¹.

Усилия полиции в деле обеспечения правопорядка в общественных местах для глаз обычных граждан порой незаметны, и если это так, то соответствующая работа со стороны полиции является достаточно эффективной, и можно говорить, что они обеспечивают необходимый режим благополучия и спокойствия граждан, находящихся в тех или иных общественных местах.

Вполне очевидно, что во всех без исключения населенных пунктах существуют общественные места, но именно в городах, где встречается большое число людей, они делают проблему правопорядка в общественных местах актуальной и обуславливают его охрану.

Аксиоматично, что с общественным местом связан общественный порядок. Как отмечает А.П. Корнев, в законодательстве не определяется понятие «общественное место». Однако примерный перечень общественных мест все же содержится: вокзалы, аэропорты, площади, парки, улицы.

Места общения людей, где они могут удовлетворять различные жизненные потребности, принято относить к общественным местам. С пребыванием в таком месте людей связывается общественное место, так как нарушение правил поведения одной личностью в местах общения людей затрагивает интересы другой личности, группы лиц, общества.

В Федеральном законе «О полиции» указывается лишь некоторые места, которые могут быть с точки зрения Закона признаны в качестве «общественного места», при этом открытым является перечень таких мест. Возможно, и вер-

¹ Афанасенко А.Н. Актуальность обеспечения правопорядка в общественных местах, как одно из основных направлений деятельности в полиции // Аллея науки. 2018. №1. С. 587-588.

ным является данный подход. Действительно, все места, которые могут быть признаны общественными местами, перечислить в Законе невозможно, но это вовсе не говорит о том, что нельзя определить общие признаки общественного места. В частности, такие признаки могут быть отнесены к признакам общественного места: открытость общественного места, его публичность, неограниченный доступ различных людей в общественное место в любое или определенное время, установленные на нормативном уровне в таком общественном месте правила поведения (ограничения, запреты, обязанности).

Следует отметить, что нельзя признать удовлетворительным отсутствие в законодательстве признаков общественного места, так как от точной дефиниции общественного места зависит эффективность полиции по предупреждению административных правонарушений различного рода, совершаемых в общественных местах. Кроме того, от этого может зависеть обеспечение прав граждан, к которым со стороны сотрудников полиции могут быть применены меры административного воздействия. Также нужно иметь в виду, что квалификация того или иного деяния может зависеть от места совершения административного правонарушения.

В этой связи определение общественного места в законодательстве иметь достаточно важно. Это обусловлено также и тем, что практически каждый человек не дома проводит значительную часть своего времени, а в общественных местах, следуя например, на работу, отдых на общественном транспорте, а также пребывая на стадионах, в скверах, парках и т.п. Ему в соответствующей сфере предоставляются права, на него определенные обязанности возлагаются, и за их невыполнение предусматриваются меры юридической ответственности¹.

Итак, особое место полиции в системе обеспечения правопорядка в общественных местах обусловлено многообразием функций, наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, обширным

¹ Харыбин А.Ю. Основные направления деятельности полиции по охране общественного порядка // Наука и практика. 2017. №4. С. 111-112.

объемом полномочий сотрудников полиции, территориальной и организационно-правовой структурой, определенным имиджем для населения, определяющих степень его доверия и общественной поддержки¹. Полиция является одним из значимых субъектов реализации ценностей и принципов в правоприменительной деятельности, в т.ч. в направлении качественного установления и поддержания правопорядка в общественных местах.

Одним из важных направлений деятельности полиции является обеспечение национальной безопасности. Данная деятельность актуализируется в связи с тем, что в качестве одной из целей общественной безопасности является защита основных прав и свобод человека и гражданина, сохранение гражданского мира, политической и социальной стабильности в обществе.

В системе Министерства внутренних дел Российской Федерации реализация указанных направлений деятельности возложена на все без исключения службы и подразделения. Однако основным субъектом, реализующим функции по обеспечению различных видов национальной безопасности, является полиция.

В то же время представляется, что с учетом требований новой Стратегии национальной безопасности РФ указанная деятельность должна быть более конкретизирована, а механизм ее реализации усовершенствован. Это обусловлено прежде всего тем, что для достижения обозначенных целей в сфере обеспечения национальной безопасности полиция реализует ряд обязанностей, прямо или опосредованно имеющих отношение к обеспечению национальной безопасности. К обеспечению национальной безопасности в целом и отдельных ее видов относятся в первую очередь следующие направления:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- обеспечение безопасности граждан и общественного порядка;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;

- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;
- пресечение экстремистской деятельности и участие в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции, а также в обеспечении защиты потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан;
- обеспечение безопасности дорожного движения;
- участие в мероприятиях по контролю за оборотом оружия;
- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;
- участие в осуществлении контроля за соблюдением пограничного режима;
- участие (по решению Президента Российской Федерации) в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения.

Представляется, что ни одно направление не должно оставаться без внимания, но ряд из них, в зависимости от складывающейся оперативной обстановки, наличия ресурсов и иных причин, периодически выходит на первый план в процессе деятельности и требует повышенного внимания, перегруппировки сил и средств и принятия дополнительных мер по их оперативной реализации.

Экономический кризис в стране с высокой долей вероятности ведет к ухудшению материального положения части населения, вследствие чего прогнозируется рост так называемых имущественных преступлений (краж, грабежей, разбоев, мошенничества и т.п.). Следует также учитывать непростые реалии современности, когда участились террористические атаки и в борьбу с терроризмом вовлечен практически весь цивилизованный мир. При этом в п. 20

Стратегии указано, что критическое со объектов и материалов повышает вероятность их попадания в руки террористов.

Обозначенные факторы требуют новых подходов к содержанию и реализации направлений деятельности всей системы обеспечения национальной безопасности в целом и ее элементов в частности. При этом выделение из них первостепенных и основных в складывающейся политической, экономической и прогнозируемой криминогенной ситуации становится условием эффективности их функционирования.

Соответственно, роль полиции в противодействии и нейтрализации обозначенных в Стратегии угроз национальной безопасности существенно возрастает и требует также концентрации сил и ресурсов для решения первостепенных задач в рассматриваемой сфере.

Представляется, что в настоящее время первостепенными задачами полиции в сфере обеспечения национальной безопасности станут направления деятельности, связанные с защитой личности, общества, государства от противоправных посягательств, обеспечением безопасности граждан и общественного порядка, а также с пресечением экстремистской деятельности и участием в мероприятиях по противодействию терроризму.

В качестве аргумента в пользу данного вывода приведем п. 115 Стратегии, согласно которому одним из основных показателей оценки состояния национальной безопасности является «удовлетворенность граждан степенью защищенности своих конституционных прав и свобод, личных и имущественных интересов, в том числе от преступных посягательств».

С учетом реалий современности и в свете реализации требований новой Стратегии национальной безопасности Российской Федерации решение данных задач, на наш взгляд, актуализируется.

Важная роль полиции в рассматриваемой сфере деятельности заключается, на наш взгляд, в том, что по вопросам обеспечения национальной безопас-

ности в целом и отдельных видов она взаимодействует с другими субъектами системы ее обеспечения и использует их возможности¹.

Учитывая, что «состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности» (п. 32 Стратегии), возрастает необходимость результативности взаимодействия с органами власти субъектов Российской Федерации и местными органами самоуправления в сфере обеспечения национальной безопасности и ее компонентов.

Наиболее плодотворно данное взаимодействие должно проявляться в разработке и осуществлении региональных мер по противодействию преступности и обеспечению общественной безопасности и общественного порядка.

При этом, как представляется, полиция должна использовать любые правовые и организационные механизмы, ориентированные на обеспечение удовлетворяющего потребности общества уровня общественной безопасности и общественного порядка, с целью обеспечения национальных интересов Российской Федерации в целом (п. 6 Стратегии).

В этом контексте особую значимость представляют особенности организации и управления в различных подразделениях полиции, которые могут позволить им на основе анализа различных видов преступлений и общего состояния оперативной обстановки своевременно выявлять угрозы национальной безопасности, определять их масштаб, возможные негативные последствия, вырабатывать меры по их нейтрализации и организовывать адекватное реагирование. Данные особенности уже, как правило, закладываются в практике планирования деятельности полиции, определении задач и приоритетов, основанной на мониторинге и анализе информации о состоянии оперативной обстановки.

Соответственно, деятельность полиции в рассматриваемой области становится важным фактором стабилизации правоотношений в сфере обеспечения

¹ Иванова С.И., Микаилов С.М. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и основные направления деятельности полиции // Юридическая наука. 2017. №2. С. 109.

национальной безопасности, а также стабилизации правовой системы в целом, поскольку она (деятельность) органично связана с основными элементами правовой системы, а именно с правотворчеством, правоприменением, праворазъяснением, профилактикой правонарушений и правовым контролем, обеспечением законности и правопорядка. При этом важнейшее правозащитное направление деятельности полиции, связанное с реагированием на нарушения, посягающие на общезначимые интересы в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, – будет возрастать.

Многофункциональная деятельность полиции по обеспечению различных видов безопасности в современных условиях придает ей большой превентивный и регулирующий потенциал в целях обеспечения национальной безопасности в пределах тех рамок, которые определило ей государство. В таком случае выделение ряда задач полиции в данной сфере как приоритетных (с учетом реализации требований Стратегии) и воздействие полиции на процесс обеспечения национальной безопасности создаст дополнительные предпосылки для осуществления ею мониторинга угроз национальной безопасности как одной из основных функций полиции, что будет способствовать принятию своевременных мер по нейтрализации и устранению возникающих угроз.

При этом полиция способна адекватно мобилизовать на нейтрализацию и устранение конкретных угроз национальной безопасности с учетом их масштаба и локализации не только собственные ресурсы, но и ресурсы других субъектов системы обеспечения национальной безопасности (например, иных силовых структур, обеспечивающих различные виды безопасности), а также самые широкие слои общественности и институты гражданского общества.

Соответственно, объективная необходимость в использовании возможностей полиции в сфере обеспечения национальной безопасности (в первую очередь в части обеспечения общественной безопасности и общественного порядка) станет более очевидной и результативной. При этом значительные используемые и потенциальные возможности полиции в части нейтрализации либо устранения угроз национальной безопасности страны путем обеспечения раз-

личных видов безопасности указывают и на то, что ее роль в данном направлении деятельности будет не только сохраняться, но и возрастать¹.

Таким образом, проведенный анализ Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, нормативно-правовых источников, научной литературы и практических аспектов современного состояния полиции позволяет сделать вывод о том, что она конкретизирует основные приоритетные направления ее деятельности в современных условиях, отнеся к ним прежде всего направления деятельности, связанные с защитой личности, общества, государства от противоправных посягательств, обеспечением безопасности граждан и общественного порядка, а также с пресечением экстремистской деятельности и участием в мероприятиях по противодействию терроризму.

Поскольку, как указано в п. 32 Стратегии, «состояние национальной безопасности напрямую зависит от степени реализации стратегических национальных приоритетов и эффективности функционирования системы обеспечения национальной безопасности», а обеспечение национальных интересов осуществляется посредством реализации такого стратегического национального приоритета, как общественная безопасность, то можно предположить, что роль полиции как органа, предназначенного «для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности», существенно возрастает.

Возложение на полицию задач по обеспечению различных видов национальной безопасности с применением присущих ей методов и средств, на наш взгляд, есть адекватное проявление воли государства по обеспечению национальной безопасности в целом.

¹ Шамрай В.Н. К вопросу об основных направлениях деятельности полиции // Правовая самооборона: методика приобретения навыков и умений. 2017. №3. С. 145-146.

2.2. Права и обязанности полиции в РФ

Прежде, чем раскрыть содержание прав, которыми наделена полиция в целом, представляется необходимым разграничивать понятия «права полиции» и «права сотрудников полиции», несмотря на то, что эти два понятия очень близки.

Проведя анализ законодательства о полиции, можно сделать выводы о том, что права, которыми наделены сотрудники полиции необходимо рассматривать с двух позиций. Согласно первой позиции, сотрудники полиции наделяются правами для реализации целей и задач, которые поставлены перед полицией в целом. Данные права можно назвать «правомочиями», так как полиция наделена ими для выполнения возложенных на них обязанностей. Согласно второй позиции, под правами понимаются права, которые дают возможность удовлетворения личных интересов сотрудников полиции. К данной категории прав, прежде всего, относятся: право на достойную оплату, на отдых, право на удовлетворение своих жилищных потребностей. Данные права можно назвать «правами - привилегиями». Следует отметить, что права указанных групп могут возникнуть у человека в том случае, если он поступает на службу в полицию. Именно данные права следует понимать как «права полиции».

«Права - полномочия» работника полиции вытекают из основных обязанностей и производны им. Подтверждением тому является ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции», где указано, что «Полиции для выполнения возложенных на нее обязанностей предоставляются следующие права...». Проанализировав права сотрудников полиции, можно разделить их на два вида:

- 1) «общие права», т.е. права сотрудника полиции как государственного служащего;
- 2) «специальные права», т.е. права, выполняющие сотрудником по должности. Данные права являются формой реализации общих прав и производны от них.

Другими словами можно назвать «специальные права» «должностными», так как их содержание напрямую зависит от того подразделения в котором работает сотрудник полиции, например: инспектор дорожно-патрульной службы, оперативных сотрудник или патрульный. Кроме того, «должностные права» зависят от уровня занимаемой должности, так, например, министерство или территориальный орган полиции. Перечень указанных прав, как правило, содержится в должностных инструкциях, которые утверждает соответствующий руководитель подразделения полиции¹.

Представляется необходимым более подробно рассмотреть общие права сотрудника полиции, которые закреплены в ч. 1 ст. 13 ФЗ «О полиции». Необходимость их более подробного рассмотрения так же связана с тем, что данные права образуют повседневную деятельность полиции как правоохранительного органа. К общим правам полиции следует отнести такие права, как:

- 1) проверять документы, удостоверяющие личность граждан;
- 2) проверять у граждан, должностных лиц, общественных объединений и организаций документы, подтверждающие разрешение совершения тех или иных действий или на осуществление конкретного рода деятельности;
- 3) вызывать в полицию граждан и должностных лиц по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях;
- 4) получать доступ к необходимым документам в государственных и муниципальных органах, общественных объединениях и организациях;
- 5) патрулировать населенные пункты и общественные места;
- 6) осуществлять принудительное препровождение граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции;
- 7) осуществлять личный досмотр граждан и целый ряд других прав, предоставленных действующим законодательством.

¹ Дмитриева Н.И. Правовой статус сотрудника полиции: проблемы совершенствования // Научный журнал. 2018. №2. С. 37-38.

Следует отметить, что все права полиции, которые закреплены в ФЗ «О полиции» могут осуществляться только при соблюдении условий, которые прямо закреплены законом. Так, например, «проверять документы, удостоверяющие личность граждан, сотрудник полиции может, только если имеются данные, дающие основания подозревать их в совершении преступления или полагать, что они находятся в розыске, либо если имеется повод к возбуждению в отношении этих граждан дела об административном правонарушении, а равно если имеются основания для их задержания в случаях, предусмотренных федеральным законом» (п. 2. ч. 1. ст. 13 Закона «О полиции»)¹.

ФЗ «О полиции» содержит еще две главы, которые посвящены достаточно спорным правам – полномочиям: глава 4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения» и глава 5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия». Включение в закон указанных глав обусловлено тем, что данные права могут в отдельных случаях нарушить права и свободы граждан. Во избежание подобных случаев, законодатель постарался максимально четко регламентировать использование сотрудниками полиции указанных прав. Кроме того, следует отметить, что законодателем достаточно четко определены условия и порядок задержания граждан, а так же обязанности и права полиции и задержанного. Перечень указанных прав содержится в ст. 14 ФЗ «О полиции». При каждом случае задержания гражданина, на сотрудника полиции возлагается обязанность «разъяснить задержанному причины и основания его задержания, имеющееся у него право на юридическую защиту, право на оповещение близких родственников или близких лиц о факте его задержания, право на отказ от дачи объяснения».

Законом установлено, что «полиция, защищая право каждого на неприкосновенность жилища, обладает правом вхождения (проникновения) в жилые и иные помещения, на земельные участки и территории». Ст. 15 Закона «О полиции» содержит основания для таких действий: «спасение жизни граждан и их имущества, обеспечение безопасности граждан или общественной безопасно-

¹ О полиции: федер. закон от 07.02.2011 №3ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. 2011. № 7. ст. 900.

сти при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях; задержание лиц, подозреваемых в совершении преступления; пресечение преступления; установление обстоятельств несчастного случая». Так же сотрудником полиции в случае необходимости могут быть произведены следующие действия: «произвести взлом (разрушение) запирающих устройств, элементов и конструкции, препятствующих проникновению в помещение». «При этом сотрудник полиции обязан в течение 24 часов письменно сообщить о вхождении (проникновении) своему начальнику, проинформировать собственника помещения, а также письменно уведомить прокурора».

Глава 15 ФЗ «О полиции» закрепила права полиции на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. В данной главе достаточно подробно описан порядок реализации указанного права, а так же регламентированы запреты и ограничения, которые позволят обеспечить безопасность граждан от незаконного действия сотрудника полиции. В соответствии с нормами указанной главы ФЗ «О полиции», права предоставляются не всем сотрудникам полиции. Так, правом на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия не наделяются сотрудники полиции не прошедшим проверку на профессиональную пригодность к действиям, которые связаны с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия до момента принятия решения аттестационной комиссии.

В законе четко указаны случаи, когда возможно применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие. Так, «применение физической силы допускается для доставления в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение лиц, совершивших преступления и административные правонарушения» (п. 2 ч. 1 ст. 20 Закона). Применение специальных средств «может иметь место для защиты охраняемых объектов, блокирования движения групп граждан, совершающих противоправные действия» (п. 11 ч. 1 ст. 21 Закона). Сотрудник полиции также имеет право применить огнестрельное оружие для «разрушения запирающих устройств, элементов и кон-

струкций, препятствующих проникновению в жилые и иные помещения» (п. 3 ч. 3 ст. 23 Закона)¹.

Необходимо отметить, что Закон «О полиции» по сравнению с Законом «О милиции», усилил контроль за случаями, когда полиция применяет огнестрельное оружие, специальные средства и физическую силу. Во всех этих случаях, когда они имели место быть, работник полиции обязательно должен уведомить о применения не только огнестрельного оружия, как это было ранее, но и специальных средств, а также и физической силы. Кроме того, «в случае причинения гражданину телесных повреждений в результате применения специальных средств или физической силы сотрудники полиции обязаны сообщать об этом его близким родственникам или близким лицам. В случае ранения гражданина или если в результате применения сотрудником полиции огнестрельного оружия, специальных средств и физической силы в течение 24 часов после этого события обязан уведомить прокурора». Помимо этого, каждый случай применения специальных средств, огнестрельного оружия и физической силы, в следствии чего нанесен вред здоровью или материальный ущерб физическому либо юридическому лицу, «сотрудник полиции обязан в течение 24 часов доложить рапортом своему непосредственному начальнику либо руководителю близлежащего территориального органа полиции об этом событии».

Следует отметить, что основополагающим принципом современной российской полиции является принцип единства прав и обязанностей. Объединение прав и обязанностей является одной из особенностей органов полиции и их должностных лиц. В данном случае стоит привести цитату И.А. Адмираловой и согласиться с высказанным мнением: «Предоставленные сотрудникам полиции возможности по отношению к другим лицам (гражданам) одновременно выступают как должностирования (обязанности) перед государством и обществом»².

¹ Кручинин В.Н. Правовой статус как основа прав и обязанностей, возложенных на полицию Российской Федерации // Общество и цивилизация. 2016. №3. С. 86-87.

² Адмиралова И.А. Правоприменительный процесс в сфере административной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан // Административное право и процесс. 2015. №1. С. 64.

Необходимо отметить, что права и обязанности полиции не всегда находятся в неразрывном связи. Кроме того права и обязанности современной полиции не всегда неодинаково закреплены в действующем законодательстве.

Законодатель, закрепив в нормативно-правовых актах полномочия органов полиции, достаточно четко и логично попытался изложить данные нормы, которые являются исчерпывающими и имеют достаточно объемный характер. Так как расплывчатость формулировок, непоследовательность, возможность двойного толкования очень опасны в регулировании деятельности полиции, так как создают возможность толкования норм в свою пользу, а это напрямую ведет к злоупотреблению правами и обязанностями.

Осознавая указанные обстоятельства, законодатель в ФЗ «О полиции» предусмотрел третью главу, которая была озаглавлена как «Обязанности и права полиции». Здесь необходимо обратить внимание на тот факт, что обязанности выступают перед правами. Кроме того, следует отметить, что выдвигая на первый план именно обязанности, законодатель имел в виду не только название главы, но и указал на их преобладание перед правами в статьях 12 и 13 закона.

Обязанности полиции многогранны и обширны, в связи, с чем необходимо провести их классификацию.

Многие авторы высказали мнение о том, что основное назначение, цель деятельности органов полиции и ее роль в обществе закреплены в ст. 1 ФЗ «О полиции». Следует согласиться с данным мнением, ведь в ст. 1 указано, что главная цель полиции Российской Федерации заключается в защите «жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействии преступности, охране общественного порядка, собственности, обеспечении общественной безопасности».

Учитывая указанную цель, следует признать, что главной обязанностью полиции является защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан. Кроме того, полиция обязана осуществлять противодействие преступности, осуществлять охрану общественного порядка, противодействовать преступности, охранять общественный порядок и собственность, а так же охранять общественную без-

опасность. Следует отметить, что данная обязанность является главенствующей и определяющей по отношению к другим обязанностям полиции.

Еще одна важная обязанность полиции РФ закреплена в ч. 2 ст. 1, которая выделена законодателем особо: «Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». Следует отметить, что указанная формулировка не точна и требует несколько другого изложения, например: «Полиция обязана незамедлительно прийти на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств». Данную законодателем формулировку необходимо уточнить так же из-за того, что согласно российскому законодательству, наступление ответственности возможно только в том случае, если конкретная обязанность не исполнена. Формулировка о наступлении ответственности предельно конкретна, чего нельзя сказать о формулировке данной законодателем в ч. 2 ст. 1 ФЗ «О полиции».

Согласно мнению ряда ученых¹, среди обязанностей полиции необходимо выделять так называемые «уличные» обязанности сотрудников полиции, появляющиеся у них тогда, когда они становятся очевидцами правонарушения. Здесь важно подчеркнуть, что данное правонарушение должно быть совершено в общественном месте или о нем полицейскому сообщили очевидцы. .

В законе установлено, что «сотрудник полиции, независимо от замещаемой должности, места нахождения и времени суток обязан:

- 1) оказать пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также тем, кто находится в беспомощном либо опасном жизни и здоровья состоянии, первую помощь;

- 2) в случае обращения гражданина с заявлением о преступлении, административном правонарушении, происшествии либо в случае выявления таковых принять меры по спасению гражданина, превенции и (или) пресечению проти-

¹ Васильев В.В., Майорова С.А., Супрунов А.Г. К вопросу о 20-летнем развитии российского законодательства и правовом статусе сотрудника полиции // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2014. №1. С. 324.

воправного деяния, задержанию лиц, подозреваемых в его совершении, по охране места противозаконного действия и сообщить об этом в подразделение полиции».

Обязанности, которыми наделена полиция, можно разделить так же на основные и вспомогательные. К основным обязанностям полиции можно отнести такие обязанности, основной целью которых является решение задач, поставленных перед полицией, т.е. выполнение социального назначения. Основные обязанности полиции, закреплены и подробно раскрыты в статье 12 Закона «О полиции», где содержится их подробный перечень¹.

Положительно, с нашей точки зрения то, что Закон «О полиции» начал процесс юридической формализации полномочий полиции. Была предпринята попытка осуществить кодификацию имеющихся прав и обязанностей полиции, которые были рассосредоточены в разных законах и подзаконных нормативных правовых актах. Это было вызвано прежде всего тем, что в стране наблюдается рост преступности, возрастает угроза терроризма, что требует полиции высокого профессионализма, умения эффективно и четко решать задачи в сфере обеспечения правопорядка и защиты граждан, общества и государства. Все это и привело к тому, что круг обязанностей, возложенных на полицию, был дополнен новыми обязанностями, в частности:

- 1) обязанность принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб, обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;
- 2) принимать меры, направленные на предупреждение, выявление и пресечение экстремистской деятельности;
- 3) участвовать в мероприятиях по противодействию терроризму и в обеспечении правового режима контртеррористической операции;

¹ Хижнякова Н.А. Обязанности и особенности прав органов полиции в Российской Федерации // Современное общество: проблемы, идеи, инновации. 2016. №5. С. 93-94.

4) осуществлять в соответствии с федеральным законом государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов и других лиц;

5) выдавать гражданам при приеме и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях уведомлений об их принятии.

Необходимо подчеркнуть, что Закон «О полиции» установил исчерпывающий перечень ее обязанностей и дополнен этот перечень может быть не иначе как путем внесения соответствующих изменений в ч. 2 ст. 12 Закона «О полиции», а это в свою очередь ограничивает власть от использования полиции и ее сотрудников не по прямому назначению.

Действующий Закон «О полиции» наряду с основными обязанностями закрепил и так называемые, вспомогательные. Все они нашли закрепление в ст. 27 Закона «О полиции» и представляют собой «обязанности сотрудников полиции знать и соблюдать Конституцию РФ, законы и иные нормативные правовые акты, выполнять приказы и распоряжения руководителей, соблюдать внутренний распорядок и т.п.».

Одной из вспомогательных обязанностей закреплено то, что полицейские обязаны декларировать происхождение своего имущества. В п. 10 ч. 1 ст. 27 Закона «О полиции» установлено, «сотрудники обязаны представлять в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей»¹.

На сегодняшний день основные обязанности полиции закреплены в Законе «О полиции» и Законе «О службе в органах внутренних дел РФ» в которых подробно зафиксированы все вспомогательные обязанности полиции (такие как: обязанность соблюдать Конституцию РФ и законы, не допускать зло-

¹ Правовой статус органов внутренних дел в Российской Федерации. Учебное пособие / под. ред. Р. А. Курбанова. Москва: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. С. 34-35.

употреблений служебными полномочиями, соблюдать внутренний служебный распорядок и т.п.), что вне всякого сомнения будет способствовать более четкого выполнения этих норм.

Итак, можно констатировать, что категория прав и обязанностей полиции занимает одно из центральных мест в организации и деятельности этого важного органа, входящего в систему органов исполнительной власти.

От четкой регламентации и реализации прав и обязанностей, возложенных на полицию во многом будет зависеть соблюдение прав и свобод человека и гражданина, состояние борьбы с преступностью и поддержание должного правопорядка и безопасности в обществе.

2.3. Основные направления совершенствования деятельности полиции в РФ

Как известно, большая часть юридических норм в процессе правоприменения требует уточнений и дополнений. Такая потребность проявляется в ходе внешних и внутренних воздействий на социальную систему, а также практики правоприменения тех или иных норм. В результате периодически возникает необходимость в коррекции отдельных положений правовых норм. Примером необходимости оптимизации правоприменения может служить Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции».

Обращаясь к содержанию закона и практике его правоприменения, можно отметить, что его положения в достаточной мере обеспечивали практическую деятельность органов внутренних дел. Однако в силу проблем правоприменения этого закона возникла потребность в его коррекции, которая была реализована Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 7-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности военной полиции Вооруженных Сил Российской Федерации», Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 8-ФЗ «О внесении изменений в ста-

тью 12 Федерального закона «О полиции» и статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», Федеральным законом от 3 февраля 2014 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения транспортной безопасности».

В то же время анализ практики правоприменения ФЗ «О полиции» показывает, что существуют некоторые нерешенные проблемы. Так, в ФЗ «О полиции» отсутствует определение понятия «полиция».

Данная ситуация приводит к проблемам в теории управления органами внутренних дел и практической реализации теоретических положений в их повседневной деятельности. При этом возникает вопрос о формировании структуры органов внутренних дел.

Поскольку структура полиции не нашла полного отражения в положениях действующего ФЗ «О полиции», возникли проблемы в практике управленческой деятельности в части формирования и оптимизации структурных подразделений ОВД¹.

Как следствие, не решены проблемы дублирования их деятельности. На существование проблем дублирования неоднократно указывали многие ученые и практики управления. Например, Ф.В. Лидер отмечала, что «самыми распространенными функциональными проблемными ситуациями, существующими в органах внутренних дел, респонденты считают:

- дублирование функций и полномочий (70%);
- функциональную перегруженность подразделений и должностных лиц (60,4%);
- нарушение принципа четкого функционального разграничения (47,6%).

В качестве наиболее важных мер, необходимых для исключения функциональных проблемных ситуаций, опрошенные называют:

¹ Балдецкий О.А., Шаповалова Т.А. Проблемы определения понятия «полиция», связанные с формированием структуры системы управления органов внутренних дел // Правоохранительная деятельность. 2017. №3. С. 128-129.

- проведение ревизии имеющихся функций (57,7%);
- совершенствование нормативно-правовой базы (36,5%)»¹.

Вместе с тем, можно констатировать, что указанные проблемы до сих пор не нашли разрешения, поскольку в процессе управления социальными системами нарушается закономерность детерминации их элементов. Это нарушение имеет место и при реформировании структуры полиции как разновидности социальной системы.

Потребность в законодательном определении понятия «полиция» подтверждается и практикой нормотворческой деятельности. В законах о других правоохранительных органах в первую очередь закрепляются их понятия. Например, согласно ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-I «О прокуратуре Российской Федерации» «прокуратура Российской Федерации – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». В ст. 1 Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности Российской Федерации» закреплено понятие Федеральной службы безопасности: «Федеральная служба безопасности – это единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации».

Таким образом, учитывая сказанное, а также существующую практику нормативного закрепления статуса и порядка деятельности правоохранительных органов, можно сделать вывод о целесообразности дополнения ФЗ «О полиции» статьей, которая определит понятие полиции как структурного подразделения МВД России.

Для формирования этого понятия необходимо обратиться к существующим вариантам его определения в научной литературе. Например, в Законе РФ

¹ Лидер Ф.В. Особенности использования структурно-функционального подхода в управлении органами внутренних дел: социологический аспект: автореф. дис. ... канд. социол. Наук. М., 2012. С. 43-44.

от 18 апреля 1991 г. № 1026 «О милиции» понятие «милиция» давалось в ст. 1: «Милиция в Российской Федерации – система государственных органов исполнительной власти, призванных защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и наделенных правом применения мер принуждения в пределах, установленных настоящим Законом и другими федеральными законами».

В «Словаре административного права» понятие «полиция» трактуется как «система административных органов, располагающих вооруженными формированиями, задачей которой является охрана жизни, здоровья, прав и свобод граждан, имущества, установленного в стране правопорядка, общественного и государственного строя от преступных и иных противоправных посягательств».

Аналогичное по смыслу определение приводится и в «Большом юридическом энциклопедическом словаре»: «Полиция – система специальных органов по охране общественного порядка и борьбе с преступностью».

Учебное пособие «Административная деятельность полиции»¹ предлагает следующий вариант определения этого понятия: «Полиция представляет собой совокупность учреждений (подразделений и служб), объединенных одним и тем же назначением, задачами, принципами деятельности и правовым статусом сотрудников».

Таким образом, во многих источниках даны определения понятий «полиция» и «милиция», однако в ФЗ «О полиции» эти определения не нашли своей реализации, что, на наш взгляд, не совсем верно. Следует отметить, что вопрос о юридической целесообразности введения понятия «полиция» уже поднимался в ряде научных статей, однако не был разрешен.

В нашем случае при формировании структуры МВД России и структуры полиции следует учитывать, что они неразрывно связаны как элементы одной

¹ Бабин С.В. К вопросу о совершенствовании деятельности полиции по обеспечению правопорядка в общественных местах // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики. 2017. №8. С. 188-189.

государственной системы и полиция является подсистемой МВД России. По этой причине проблема формирования структуры полиции не может рассматриваться в отрыве от структуры МВД России, и полиция как функционально-структурный элемент должна присутствовать на всех структурных уровнях МВД России.

Однако на сегодняшний день место полиции в структуре МВД России не определено в силу нарушения закономерности детерминации элементов социальных систем, а основной причиной этого является отсутствие в ФЗ «О полиции» определения понятия «полиция» и закрепления ее структуры. В законе определены только цели, задачи и функции полиции.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что закрепление понятия «полиция» целесообразно с двух точек зрения. С позиции существующей практики нормативного закрепления понятий других правоохранительных органов и с точки зрения формирования структуры управления ОВД.

Для определения понятия «полиция» целесообразно применить понятие, приведенное в учебном пособии по административной деятельности полиции: «Полиция представляет собой совокупность учреждений (подразделений и служб), объединенных одним и тем же назначением, задачами, принципами деятельности и правовым статусом сотрудников.

Законодательное закрепление понятия «полиция» в законе и формирование структуры ОВД в соответствии с теорией управления позволит обеспечить решение задач по определению места полиции и ее структурных подразделений в системе МВД России. Это, в свою очередь, послужит основой для создания структуры ОВД, которая позволит исключить дублирование функций подразделений на любом уровне, вплоть до отдельных должностей, и повысит эффективность деятельности полиции¹.

Кроме того, существует и ряд других проблем в организации деятельности полиции РФ на современном этапе. Полиция, как орган, способствующий

¹ Хадисов Г.Х. Отдельные вопросы совершенствования содержания Федерального закона «О полиции» // Вестник Московского университета МВД России. 2018. №3. С. 169.

восстановлению нарушенных прав граждан, нуждается в постоянном развитии, в силу постоянно меняющихся общественных отношений, быстро идущему вперед научно-техническому прогрессу. Обратимся непосредственно к предлагаемым изменениям.

Состав и структура полиции определяются Президентом Российской Федерации. Полиция не должна подчиняться Президенту, иначе это противоречит принципу разделения властей, закреплённому в ст.10 Конституции РФ. Так же нельзя согласиться с тем, что состав и структура полиции должны определяться единолично Президентом. Целесообразно сделать вывод, что состав и структуру обязательно должны определять обе палаты парламента, предлагать и утверждать – Президент РФ.

Необходимо раскрытие в ФЗ «О полиции» структуры полиции. необходимо добавить соответствующий раздел. Граждане должны знать какие у полиции есть подразделения, например:

- 1) отдел по охране общественного порядка (по борьбе с административными правонарушениями);
- 2) отдел по борьбе с преступностью;
- 3) отдел по обеспечению безопасности дорожного движения;
- 4) отдел по борьбе с экономическими преступлениями;
- 5) отдел по борьбе с преступлениями в сфере водных биологических ресурсов;
- 6) и так далее.

Должны быть описаны функции каждого из отделов. Так же представляется необходимым дать четкие названия отделам, чтобы эти названия использовались во всех субъектах Российской Федерации.

Полиция имеет право применять меры государственного принуждения, в том числе физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, в пределах, установленных федеральным законом. Вероятно, необходимо уточнить, что все это полиция имеет права применять в пределах, установленных настоящим федеральным законом «О полиции».

Принятие предлагаемых изменений будет способствовать восстановлению доверия граждан к государству¹.

Изучив правовые нормы, устанавливающие права и обязанности сотрудников органов внутренних дел, можно сделать следующие выводы.

Права и обязанности служащих полиции тесно связаны с целями и задачами, которые возложены на полицию, вытекают из них. Законодатель достаточно подробно регламентирует правовой статус сотрудников полиции. Однако не в полной мере решенной остается проблема реального исполнения сотрудниками полиции своих обязанностей. Отсутствие должного контроля, необходимых подзаконных актов и т.п. приводят к тому, что в ряде случаев сотрудники полиции ненадлежащим образом исполняют свои обязанности.

Полагаем, что совершенствование законодательства в данном направлении должно строиться по пути установления четких прав и обязанностей, а также строгого и точного порядка их осуществления и исполнения.

Рассмотрев подробнее права и обязанности полиции, можно сделать вывод о том, что права сотрудников полиции разнообразны, и их можно разделить на две группы: права-полномочия и права привилегии. Первой группой прав наделяются сотрудники для реализации поставленных перед ними целей, а вторая группа прав дает возможность удовлетворения личных интересов сотрудника полиции. Обязанности сотрудника так же принято условно делить на общие и частные.

¹ Родионова О.В. Проблемы совершенствования полиции в России // Современные проблемы права и управления. 2017. №3. С. 124-125.

Заключение

Проведя исследование правовых основ и организации деятельности полиции в РФ, можно сделать ряд выводов.

Пройдя историческую трансформацию от закрытой, авторитарной силовой структуры до сервисной и открытой структуры современного общества, полиция на каждом этапе своего развития воплощала представления политиков и правоведов о месте и функциях органов правопорядка. Необходимо дальнейшее совершенствование социально-ориентированных технологий способствующих повышению профессиональной эффективности полиции в рамках концепции «полиция на службе общества» (community policing).

На сегодняшний день полицейская структура как никогда нуждается в эффективном реформировании. Последняя реформа полиции 2011 года не решила главных проблем и не достигла ожидаемого результата. Более того, реформа усилила централизацию МВД. Разумеется, для реализации предложенных изменений понадобится не менее 10-15 лет, чтобы в корне изменить всю полицейскую систему РФ. Но как показывает опыт Грузии, разрушить можно даже ту систему, которая считается уже неотделимой частью культуры.

Анализируя семилетний опыт правового развития, приобретенный после принятия ФЗ «О полиции», можно отметить, что основные задачи, поставленные в 2011 году в связи с его принятием, выполнены. В стране за последние семь лет сформировался механизм взаимодействия гражданского общества и государства, основанный на равноправии сторон, партнерстве, значимости ценностей человеческого достоинства и гражданственности, создана база для дальнейшего развития институтов гражданского общества.

Повсеместно продолжают внедряться новые формы и методы работы, направленные на повышение результативности реагирования на запросы граждан, модернизирована и оптимизирована система подготовки и профессионального обучения кадрового резерва полиции. В стране действует система внутреннего и внешнего контроля, позволяющая реагировать на недопустимые от-

клонения в поведении некоторых сотрудников органов внутренних дел. Признание, соблюдение и защита прав и свобод граждан стали в современном мире фактором и ориентиром развития гражданско-правового общества, символом справедливости во внутренних и внешних делах государств, о чем, в частности, свидетельствуют заложенные в ФЗ «О полиции» стандарты мировой практики.

Основные направления деятельности полиции закреплены в ст. 2 ФЗ «О полиции». Следует отметить, что одним из важнейших направлений деятельности полиции на современном этапе является охрана общественного порядка. Особое место полиции в системе обеспечения правопорядка в общественных местах обусловлено многообразием функций, наличием исключительных сфер осуществляемой правоохранительной деятельности, обширным объемом полномочий сотрудников полиции, территориальной и организационно-правовой структурой, определенным имиджем для населения, определяющих степень его доверия и общественной поддержки. Полиция является одним из значимых субъектов реализации ценностей и принципов в правоприменительной деятельности, в т.ч. в направлении качественного установления и поддержания правопорядка в общественных местах.

Не менее важным направлением деятельности полиции является обеспечение национальной безопасности. Возложение на полицию задач по обеспечению различных видов национальной безопасности с применением присущих ей методов и средств, на наш взгляд, есть адекватное проявление воли государства по обеспечению национальной безопасности в целом.

категория прав и обязанностей полиции занимает одно из центральных мест в организации и деятельности этого важного органа, входящего в систему органов исполнительной власти.

От четкой регламентации и реализации прав и обязанностей, возложенных на полицию во многом будет зависеть соблюдение прав и свобод человека и гражданина, состояние борьбы с преступностью и поддержание должного правопорядка и безопасности в обществе.

Следует отметить, что в организации деятельности полиции, несмотря на ее реформирование, существует еще достаточно много недостатков. Среди них можно выделить следующие:

- отсутствие законодательного определения «полиции»;
- нет четкой структуры полиции и ее законодательного закрепления;
- проблемы в практике управленческой деятельности в части формирования и оптимизации структурных подразделений ОВД.

Исходя из вышеперечисленных проблем и недостатков существующей полицейской системы, можно предложить следующие пути реформирования:

1. Децентрализация структуры. Централизованное управление и выставление для всех оперативных подразделений страны единых принципов оценки препятствует эффективному выполнению сотрудником своих обязанностей. Межрегиональные преступления, борьба с террором и организованной преступностью — подобные вещи должны остаться на федеральном уровне. Но за общественный порядок, регулирование движения, расследование большинства преступлений должны отвечать местные или региональные власти. Разумеется, процесс децентрализации не может произойти быстро, на коренное изменение системы понадобится не менее 10 лет. Децентрализация решит и другие вытекающие проблемы.

2. Снижение мелочного контроля над оперативной работой, перенесение реальной ответственности на начальников нижнего уровня.

3. Информатизация и оптимизация документооборота, использование единых информационных систем для повышения эффективности работы правоохранительных органов.

4. Устранение искусственного разделения полицейский структур.

5. Сокращение численности штабов.

Кроме того, необходимо в ФЗ «О полиции» необходимо закрепить структуру полиции с четким указанием основных функций каждого отдела полиции.

На сегодняшний день полицейская структура как никогда нуждается в эффективном реформировании. Последняя реформа полиции 2011 года не ре-

шила главных проблем и не достигла ожидаемого результата. Более того, реформа усилила централизацию МВД. Разумеется, для реализации предложенных изменений понадобится не менее 10-15 лет, чтобы в корне изменить всю полицейскую систему РФ.

Список использованной литературы

Нормативно-правовые акты

1. Российская Федерация. Конституция (1993) // Российская газета. – 1993. – № 237.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2018) // СЗ РФ. – 1996. - №25. – Ст. 2954. – С. 46.
3. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 №3ФЗ (ред. от 07.03.2018) // СЗ РФ. – 2011. - № 7. - ст. 900.
4. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 01.03.2011 № 248 (ред. от 15.07.2017) // Российская газета. - 2011. - №43.
5. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 31.12.2015 №683 // Собрание законодательства РФ. – 2016. - №1. – С. 212.

Учебная литература

6. Лобанов, А.В., Широков, Г.Г. История полиции России / А.В. Лобанов, Г.Г. Широков. – СПб.: Северо-Западный институт повышения квалификации ФСКН России, 2015. – 200 с.
7. Правовой статус органов внутренних дел в Российской Федерации. Учебное пособие / под. ред. Р. А. Курбанова. Москва: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2017. – 102 с.
8. Правоохранительные органы России : учебник для вузов / В. П. Божьев [и др.] ; под общ. ред. В. П. Божьева, Б. Я. Гаврилова. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2018. — 296 с.
9. Правоохранительные органы: учебник для академического бакалавриата / под ред. Н. П. Кирилловой, Н. Г. Стойко. — М.: Юрайт, 2015. — 549 с.

Научная литература

10. Адмиралова, И.А. Правоприменительный процесс в сфере административной деятельности полиции по обеспечению прав и свобод граждан / И.А. Адмиралова // Административное право и процесс. – 2015. - №1. – С. 63-69.
11. Афанасенко, А.Н. Актуальность обеспечения правопорядка в общественных местах, как одно из основных направлений деятельности в полиции / А.Н. Афанасенко // Аллея науки. – 2018. - №1. – С. 587-591.
12. Бабин, С.В. К вопросу о совершенствовании деятельности полиции по обеспечению правопорядка в общественных местах / С.В. Бабин // Актуальные проблемы борьбы с преступностью: вопросы теории и практики. – 2017. - №8. – С. 188-190.
13. Балдецкий, О.А., Шаповалова, Т.А. Проблемы определения понятия «полиция», связанные с формированием структуры системы управления органов внутренних дел / О.А. Балдецкий, Т.А. Шаповалова // Правоохранительная деятельность. – 2017. -№3. – С. 128-133.
14. Безруков, А.В. Правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению конституционных прав граждан и правопорядка / А.В. Безруков // Труды Академии управления МВД России. – 2015. - №2. – С. 46-49.
15. Борисов, А.Б. Комментарий к закону Российской Федерации «О полиции» № 3-ФЗ (постатейный) с практическими разъяснениями официальных органов и постатейными материалами / А.Б. Борисов. – М.: ИНФРА-М, 2017. – 320 с.
16. Булавин, С.П., Черников, В.В. Федеральный закон «О полиции»: предпосылки и концептуальные идеи / С.П. Булавин, В.В. Черников // Административное право и процесс. – 2011. - №4. – С. 3-9.
17. Васильев, В.В., Майорова, С.А., Супрунов, А.Г. К вопросу о 20-летнем развитии российского законодательства и правовом статусе сотрудника полиции / В.В. Васильев, С.А. Майорова, А.Г. Супрунов // Юридическая наука

и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2014. - №1. – С. 324-325.

18. Виноградов, Д. Грузинский опыт реформы МВД: обыватели довольны, оппозиция – наоборот / Д. Виноградов // РИА Новости. – 2012. – №12. – С. 34-36.

19. Галиуллина, Э.Р. Органы внутренних дел в системе национальной безопасности Российской Федерации / Э.Р. Галиуллина // Инновационные технологии в образовании и науке. – 2017. - №3. – С. 200-201.

20. Дерендяева, Т.М., Мухина, Г.А. Федеральный закон «О полиции» как результат совершенствования конституционной модели российского государства / Т.М. Дерендяева, Г.А. Мухина // Вестник Калининградского филиала Санкт-Петербургского университета МВД России. – 2016. - №8. – С.60-63.

21. Дмитриева, Н.И. Правовой статус сотрудника полиции: проблемы совершенствования / Н.И. Дмитриева // Научный журнал. – 2018. - №2. – С. 37-40.

22. Дуданова, Д.Ш., Дуданов, Е.И. Вопросы правового регулирования деятельности полиции в Российской Федерации / Д.Ш. Дуданова, Е.И. Дуданов // Материалы XXI научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов и студентов национального исследовательского Мордовского государственного университета им. Н.П. Огарева. – 2017. - №7. – С. 603-606.

23. Иванова, С.И., Микаилов, С.М. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и основные направления деятельности полиции / С.И. Иванова, С.М. Микаилов // Юридическая наука и правоохранительная практика. – 2017. - №2. – С. 109-114.

24. Копчинская, М.С. Развитие полицейских учреждений в период правления Екатерины II / М.С. Копчинская // Молодой ученый. — 2018. — №2. — С. 181-183.

25. Кручинин, В.Н. Правовой статус как основа прав и обязанностей, возложенных на полицию Российской Федерации / В.Н. Кручинин // Общество и цивилизация. – 2016. - №3. – С. 80-113.
26. Куянова, А.В., Юрицин, А.Е. Полиция в РФ: понятие и правовое регулирование ее деятельности / А.В. Куянова, А.Е. Юрицин // Вестник Омского университета. – 2016. - №4. – С. 70-75.
27. Никитина, М.А. Современные проблемы законодательного регулирования деятельности полиции / М.А. Никитина // Правоприменительная деятельность: история и современность. – 2017. - №3. – С. 159-163.
28. Новикова, К.В., Берлин, С.И. Структура полиции РФ: проблемы и пути реформирования / К.В. Новикова, С.И. Берлин // Сборник статей IV международной школы молодых ученых в области экономики на юге России. – 2017. - №1. – С. 142-145.
29. Параносенков, П.М. Правовые основы деятельности полиции Российской Федерации / П.М. Параносенков // Административное право и процесс. – 2012. - №5. – С. 69-70.
30. Родионова, О.В. Проблемы совершенствования полиции в России / О.В. Родионова // Современные проблемы права и управления. – 2017. - №3. – С. 124-126.
31. Смирнов, К.С. Становление и развитие полиции в России: историко-правовой экскурс / К.С. Смирнов // Гражданин и право. – 2011. - №1. – С. 20-24.
32. Токарева, С.Н. Источники по исследованию деятельности полиции Российской империи начала XX века / С.Н. Токарева // Вестник архивиста. – 2014. - №8. – С. 33-37.
33. Титов, С.Э. Предупреждение преступлений органами полиции: история и современность / С.Э. Титов // Вестник Челябинского государственного университета. – 2015. - №19. – С. 91-93.

34. Хадисов, Г.Х. Отдельные вопросы совершенствования содержания Федерального закона «О полиции» / Г.Х. Хадисов // Вестник Московского университета МВД России. – 2018. - №3. – С. 169-170.
35. Харыбин, А.Ю. Основные направления деятельности полиции по охране общественного порядка / А.Ю. Харыбин // Наука и практика. – 2017. - №4. – С. 111-113.
36. Хижнякова, Н.А. Обязанности и особенности прав органов полиции в Российской Федерации / Н.А. Хижнякова // Современное общество: проблемы, идеи, инновации. – 2016. - №5. – С. 93-100.
37. Хлусов, Т.М. Полиция (милиция) в системе органов внутренних дел: ретроспективный аспект управленческого и структурно-функционального анализа / Т.М. Хлусов // Юридическая наука: история и современность. – 2015. - №7. – С. 30-38.
38. Шамрай, В.Н. К вопросу об основных направлениях деятельности полиции / В.Н. Шамрай // Правовая самооборона: методика приобретения навыков и умений. – 2017. - №3. – С. 143-147.