Оглавление

Введение.....3
Глава 1. Общая характеристика полиции как правоохранительной структуры.....6
1.1 Полиция и ее роль в системе правоохранительных органов в РФ.....6
1.2 История становления органов, обеспечивающих общественный порядок в России.....12
1.3 Понятие и функции полиции в зарубежных странах.....20
Глава 2. Особенности функционирования полиции на современном этапе.....26
2.1 Правовые основы статуса и деятельности полиции в РФ.....26
2.2 Основные направления деятельности полиции.....29
2.3 Организация и структура полиции в РФ.....33
Глава 3. Проблемы и пути совершенствования законодательства о полиции…39
3.1 Проблемы правового регулирования деятельности полиции в России.....39
3.2 Совершенствование регламентирования деятельности полиции.....44
Заключение.....51
Список использованных источников…….....55
Приложение

Введение

Актуальность темы работы. Несмотря на определенную стабилизацию в последнее десятилетие экономической и политической обстановки в Российской Федерации, задача защиты общества и граждан от правонарушений и преступных посягательств остается весьма актуальной. Продолжающийся рост преступности, повышение ее уровня, присущие ей общественно опасные тенденции оказывают отрицательное влияние на все стороны жизнедеятельности государства и общества, серьезно тормозят социально-экономические и политические преобразования России, подрывают ее международный авторитет.

Дальнейшая криминализация общественных отношений может стать неодолимой преградой стабилизации общества. Чтобы не допустить этого и взять криминальную ситуацию под контроль, необходимо последовательно реализовывать взвешенную государственную политику борьбы с правонарушениями и преступлениями.

В силу своего предназначения органы охраны общественного порядка должны осуществлять свою подлинную роль инструмента, предназначенного для оптимизации характеристик области внутренних дел государства и способствовать обеспечению правопорядка.

Однако практика организации и осуществления деятельности органов внутренних дел в сфере борьбы с правонарушениями и преступлениями страдает определенными недостатками. Кроме того, и сами нормы законодательства, как и практика их применения, требуют совершенствования.

В рамках реформирования системы правоохранительных органов в феврале 2011 года Президентом РФ был подписан Федеральный закон РФ № 3-ФЗ «О полиции»[1]. С 1 марта 2011 года в России существует правоохранительный орган – полиция, заменившая милицию.

Закон «О полиции» стал одним из наиболее обсуждаемых нормативно-правовых актов в России. Он направлен на создание законодательных основ

[1] Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) "О полиции"// Собрание законодательства РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

организации и деятельности полиции в Российской Федерации в соответствии с новыми общественными отношениями.

Законом предусмотрено комплексное решение задач по устранению несогласованности норм, содержащихся в различных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также пробелов в правовом регулировании деятельности милиции. На современном этапе полиция должна сосредоточить основные усилия на защите прав и свобод человека и гражданина в соответствии с международными стандартами.

При этом, при разработке Закона учитывались, принципы и подходы к модернизации России, сформулированные в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, преобразования, которые осуществляются в правоохранительной сфере, а также достижения науки, отечественный и зарубежный опыт функционирования полицейских институтов.

В связи с изложенным на сегодня особо актуальным представляется анализ статуса полиции в системе правоохранительных органов.

Объект исследования – общественные отношения, связанные с правовым регулированием статуса и деятельности органов полиции в системе правоохранительных органов РФ в соответствии с Законом «О полиции».

Предмет исследования – нормы законодательства, научные работы авторов по вопросам статуса и деятельности полиции.

Цель исследования –анализ норм законодательства о статусе и деятельности полиции, а также научной и учебной литературы в исследуемой сфере, рассмотрение путей совершенствования законодательства.

Задачи работы:

- рассмотреть статус полиции и ее роль в системе правоохранительных органов РФ;

- исследовать историю становления органов, охраняющих общественный порядок, в России;

- изучить понятие и функции полиции в зарубежных странах;

- рассмотреть правовые основы статуса и деятельности полиции в РФ;
- исследовать основные направления деятельности полиции;
- проанализировать организацию и структуру полиции в РФ;
- выявит проблемы правового регулирования деятельности полиции в России;
- изучить пути совершенствования регламентирования деятельности полиции.

Методологическую основу исследования составили общие и частные средства изучения, основанные на материалистическом подходе изучения явлений общественной жизни в их взаимосвязи.

Практическая значимость работы заключается в том, что данное исследование и сделанные на его основе выводы могут быть использованы не только практическими работниками правоохранительных органов в процессе правоприменительной деятельности, но и в учебном процессе.

Структура работы обусловлена логикой и результатами исследования. Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованных источников.

Глава 1. Общая характеристика полиции как правоохранительной структуры

1.1 Полиция и ее роль в системе правоохранительных органов в РФ

Деятельность полиции и защита прав человека представляют собой динамичную и постоянно развивающуюся область исследований.

В последнее время правозащитное сообщество расширило сферу своего внимания, охватив не только действия государства и его субъектов как нарушителей прав человека, но и положительные обязательства государства в этой области. Подобная позиция дает возможность рассматривать полицию как структуру, стоящую на защите прав человека[2].

В каждой стране мира существует одна или несколько полицейских служб.

В общем и целом, в любом государстве работа полиции связана с охраной порядка, а также с предупреждением и раскрытием преступлений.

В системе правоохранительных органов полиция считается основной структурой, отвечающей за обеспечение безопасности и поддержание порядка. Принято считать, что полиция осуществляет три основные функции:

- предупреждение и расследование преступлений;

- поддержание общественного порядка;

- оказание помощи населению[3] (ПРИЛОЖЕНИЕ 1).

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

Полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств.

---

[2]Гуськова П.А., Шамардин А.А. Правоохранительные органы (судоустройство): Учебник. М.: ИГ «Юрист», 2005. С.14.

[3] Печников Н.П. Правоохранительные органы Российской Федерации: Учебное пособие. – 5-е изд., перераб. и доп. Тамбов: Издательство Тамбовского государственного технического университета, 2009. С.101.

Полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Таким образом, за полицией законодательно закрепляются правоохранительные функции[4].

Подобным образом ранее в ч.1 ст.1 Закона РФ от 18.04.1991 года № 1026-1 «О милиции»[5] было определено, что милиция в России – это 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 названным Законом и другими федеральными законами.

Положения ч.1 ст.1 Федерального закона РФ «О полиции» согласуются со ст.1 Европейского кодекса полицейской этики[6], определяющей, что основными целями полиции в демократическом обществе, регулируемом принципом верховенства права, являются: обеспечение общественного спокойствия, соблюдения закона и порядка в обществе; защита и соблюдение основных прав и свобод человека в том виде, в котором они закреплены, в частности, в Конвенции о правах человека[7]; предупреждение преступности и борьба с ней; выявление преступности; оказание помощи и услуг населению.

Анализ норм статьи 1 Федерального закона РФ «О полиции» позволяет выделить следующие три основных предназначения полиции в современной России:

---

[4] Барсуков С.И., Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный). М.: Деловой двор, 2011. С.16.

[5] Закон РФ от 18.04.1991 года № 1026-1 «О милиции»//Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.04.1991. № 16. Ст.503(утратил силу).

[6] Европейский кодекс полицейской этики от 19 сентября 2002 года//СПС «Консультант Плюс».

[7]Конвенция о защите прав человека и основных свобод (заключена в г. Риме 04.11.1950 года)//Собрание законодательства РФ. 08.01.2001. № 2. Ст.163.

- защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства;

- противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности;

- обеспечение общественной безопасности.

Как следует из ч.1 ст.2 Конституции РФ[8] права и свободы граждан являются высшей ценностью. То есть, защита прав человека и гражданина – это конституционный принцип.

Полиция в РФ обязана защищать права и свободы человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Защита от преступных и иных противоправных посягательств представляет собой комплекс разнообразных мероприятий по их выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию, устранению (снижению тяжести) их общественно опасных, вредных последствий, оказанию непосредственной помощи пострадавшим, восстановлению нарушенных прав и законных интересов.

В качестве отдельного предназначения полиции законодатель называет охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Понятие общественного порядка уже давно является предметом рассмотрения в среде ученых. В широком смысле слова, чаще всего, под общественным порядком понимается совокупность всех социальных связей и отношений, складывающихся под воздействием всего круга социальных норм, то есть, по сути, правопорядок.

В общей теории права общественный порядок рассматривается как социальная категория, охватывающая систему (состояние) волевых, идеологических общественных отношений, предопределяемых экономическим базисом и характеризующихся соответствием поведения их участников господствующим в

[8] Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7- ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета. 1993. № 237.

обществе социальным нормам (правовым и неправовым)[9]. По мнению И.Н. Даньшина общественный порядок – «это порядок волевых общественных отношений, складывающихся в процессе сознательного и добровольного соблюдения гражданами установленных в нормах права и иных нормах неюридического характера правил поведения в области общения и тем самым обеспечивающих слаженную и устойчивую совместную жизнь людей в условиях развитого общества»[10]. А.В. Серегин характеризовал общественный порядок как «урегулированную нормами права и иными социальными нормами систему общественных отношений, установление, развитие и охрана которых обеспечивают поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан, уважение их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности»[11].

Как видится, определение общественного порядка наиболее точно сформулировал В.И. Зарубин. Под общественным порядком он понимает урегулированные нормами права и морали общественные отношения, в своей совокупности обеспечивающие общественное спокойствие, общепринятые нормы поведения, нормальную деятельность предприятий, учреждений и организаций, транспорта, сохранность всех видов собственности, а также уважение общественной нравственности, чести и достоинства граждан[12].

Общественный порядок полиция охраняет, а общественную безопасность обеспечивает.

Юридический энциклопедический словарь понятие «общественная безопасность» трактует как систему общественных отношений и юридических норм, регулирующих эти отношения в целях обеспечения общественного спокойствия, неприкосновенности жизни и здоровья населения, нормального труда и отдыха

---

[9]Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. Киев, 1986. С.12.

[10]Даньшин И.Н. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Харьков, 1971. С.68.

[11]Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С.4.

[12] Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления. М., 1975. С.4.

граждан, нормальной деятельности государственных и общественных организаций, учреждений и предприятий[13].

Понятие «общественная безопасность» в официальных правовых документах не определено. Но оно устойчиво закрепилось в общественном сознании и используется в ведомственных нормативных правовых актах, во многих научных публикациях.

Некоторые аспекты общественной безопасности закреплены в федеральных законах «О безопасности»[14], «О противодействии терроризму»[15] и др.

Под безопасностью в современной науке понимается состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства[16]. К основным объектам безопасности относятся: личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Обеспечение безопасности достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Ч.3 ст.1 Федерального закона РФ «О полиции» обязывает полицию в пределах своих полномочий оказывать содействие:

- федеральным органам государственной власти;
- органам государственной власти субъектов Российской Федерации;
- иным государственным органам;
- органам местного самоуправления;

---

[13] Юридический энциклопедический словарь. М.: Сов.энциклопедия, 1984. С.204.

[14] Федеральный закон РФ от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст.2.

[15] Федеральный закон РФ от 06.03.2006 № 35-ФЗ (ред. от 18.03.2020) «О противодействии терроризму»//Собрание законодательства РФ. 2006. № 11. Ст.1146.

[16] Босхамджиева Н.А. Современные проблемы административно-правового обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации // Юридический мир. 2012. № 11. С.25.

- иным муниципальным органам;

- общественным объединениям, а также организациям независимо от форм собственности;

- должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Таким образом, термин «полиция» исторически, филологически и юридически апробирован, традиционен, универсален и имеет ряд несомненных достоинств.

Аппарат, в полномочия которого входит выполнение важнейших обязанностей по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности во всех странах мира, представляет собой универсальный инструмент принуждения и в большинстве стран называется «полицией».

Именно этот аппарат в первую очередь охраняет общественный порядок, публичную безопасность, жизнь, здоровье и имущество граждан.

С другой стороны, термин «полиция» является широким и компактным, объединяющим в одну систему все надзорно-принудительные органы, как милитаризованные, так и гражданские, которые применяют административное принуждение и административную юрисдикцию в целях охраны общественного порядка, то есть осуществляют полицейскую деятельность.

И, наконец, термин «полиция» достаточно четко отграничивает полицейскую деятельность от управленческой. А это предполагает, что в полиции должны служить только те сотрудники, которые выполняют «чистые» полицейские функции.

Для этой деятельности характерны следующие специфические признаки.

1. Это деятельность по руководству специальными структурами исполнительной власти по организации их деятельности, направленной на охрану общественного порядка, обеспечение общественной, государственной, экономической и любой другой безопасности.

2. Особый характер полицейской деятельности раскрывается в понятии «охраны», которое входит в ее содержание и составляет основу этой деятельности.

3. Полицейская деятельность является профессиональной по своей природе.

1.2 История становления органов, обеспечивающих общественный порядок в России

Появление специализированных органов полицейской направленности и выделение должностных лиц, занятых следственной работой по уголовным делам, связано с эпохой правления Ивана Грозного и относится к середине XVI века.

Согласно «Историческому очерку образования и развития полицейских учреждений в России», можно выделить три периода развития органов полиции в России: удельно-вечевой, Московский и Императорский.

Первый период, удельно-вечевой, характерен тем, что полицейские полномочия были сосредоточены «главным образом в руках частных лиц и церкви»[17]ограничены рамками с момента возникновения Киевской Руси до ее распада.

Второй период, Московский, ознаменовался зарождением нормативно-правовой базы и существованием как местных, так и центральных полицейский учреждений.

И третий этап, Императорский, характеризуется тем, что вся полицейская деятельность была сосредоточена в руках центральной власти.

Согласно Судебнику 1497 года, для исполнения судебно-полицейских функций в крупных вотчинах учреждались должности наместников, волостителей и их тиунов. Они обязывались «без старосты и без лучших людей суда не производить»[18].

Появление специализированных органов полицейской направленности и выделение должностных лиц, занятых следственной работой по уголовным делам, связано с эпохой правления Ивана Грозного и относится к середине XVI века. Принятый в 1550 году новый Судебник во многом был направлен на ограничение произвола местных властей.

---

[17] Исторический очерк образования и развития полицейских учреждений в России. СПб., 1913. С.3.
[18] Судебник 1497 года//Судебники XV-XVI веков. М.-Л., 1952. С.78.

Н.Д. Чечулин, характеризуя организацию управления городами в XVI столетии дал ей весьма точную характеристику. Он отмечает, что управление городами не было тогда правильно организовано; управляли ими то наместники, то воеводы, то дьяки; вместе с тем власть и значение тех и других не были определены совершенно точно: то выше считались воеводы ,то наместники. Во многих городах рядом с воеводами мы видим городничих, или городовых «прикащиков», наблюдавших, по-видимому, за внешним порядком и общественной безопасностью в городе[19].

На всем протяжении описанного периода истории можно наблюдать сочетание государственной и негосударственной (общественной) полицейской деятельности.

Наиболее полно административно-полицейские функции исполняли уполномоченные представителя князя на местах –наместники и волостели. Они содержались за счет натуральных и денежных сборов с населения (отправлялись «на корм»). В пользу «кормленщиков» шла значительная часть от судебных пошлин и уголовных штрафов, которые они сами и назначали в качестве наказания за те или иные преступления, так как чаще всего наместники и волостели наделись полномочиями «суда и расправы»[20].

Во второй половине XVI века вводится воеводское управление. Этот процесс характеризовался распространением от периферии к центру. Постепенно, по мере упадка губных учреждений, воеводы сосредоточивают все большую власть, в том числе административно-полицейские функции. Указом от 20 февраля 1664 года воеводам отводилась роль организаторов.

Начиная с XVII столетия функция полицейской власти распределялась между разнообразными правительственными, общественными и духовными властями, а также частными лицами, начиная от приказов, как центральных органов управления и воевод на местах и кончая помещиками и их управляющими в поместьях.

---

[19] Чечулин Н.Д. Города Московского государства в XVI веке. СПб., 1889. С.342-343.

[20] Уставная грамота Великого князя Василия Дмитриевича Двинской земле 1397-1398. Памятники русского права. Вып.3. С.162-163; Судебник 1497 года//Памятники русского права. Вып.3. С.358, 359, 365, 368; Жалованная несудимая грамота Великого князя Василия Ивановича Федору Михайловичу Киселеву 19 марта 1506 года//Акты русского государства 1505-1526 гг. М., 1975. Док. № 16, и др.

Однако с XVII века полицейская деятельность во все большей степени начинает сосредоточиваться в руках правительственной власти.

При Петре Великом полицейская деятельность состояла в устройстве разных канцелярий по образцу полицейского государства, господствовавшего в то время в Германии (берг-коллегия, мануфактур-коллегия, коммерц-коллегия, медицинская канцелярия); во введении в городах корпораций – гильдий и цехов; в устройстве исполнительной полиции в Петербурге[21].

Именно Петр I, реформировавший весь государственный аппарат, российскую армию, положил начало регулярной полиции, издав в 1718 году Указ «Об учреждении в новой столице – Петербурге должности генерал-полицмейстера»[22].

Среди проведенных им реформ следует отметить реорганизацию государственного управления, основная цель которой состояла в укреплении и обеспечении необходимыми властными институтами абсолютной монархии.

Новая страница в истории регулярной полиции открывается с 1732 года, когда руководство «всеми полициями» в стране передается назначенному генерал-полицмейстером В.Ф. Салтыкову, который непосредственно возглавил петербургскую полицмейстерскую канцелярию, ставшую главной. Углублялась и специализация отдельных подразделений Главной полицмейстерской канцелярии.

Государственные реформы в сфере выделения специальной области полицейских дел и назначении для их отправления особых органов сделали крупный шаг вперед на пути правильной организации благоустройства и благочиния.

После смерти Петра I был образован кабинет Ее Величества, и принцип коллегиальности в системе государственного управления стал нивелироваться. Основные принципы реформы государственного управления были определены Екатериной II в наказе 14 декабря 1766года. Наказ, в числе прочего, содержал положение о том, что лучше предупреждать преступления, нежели их наказывать. В

---

[21] Андреевский И.Е. Реформа исполнительной полиции в России//Сборник государственных знаний/Под ред. В.П. Безобразова. СПб., 1978. Т.5. С.17.

[22] История полиции России. Краткий очерк и основные документы: Учебное пособие. М.: Издательство «Щит*М», 1999. С.45.

связи с этим в качестве важнейшей задач полиции формулировалось предупреждение преступлений.

В соответствии с Манифестом от 8 сентября 1802 года об учреждении министерств на министра внутренних дел возлагалась обязанность «пешись о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи». Соответственно в министерстве внутренних дел сосредоточивался большой круг функций.

В составе Департамента внутренних дел МВД была образована Экспедиция спокойствия и благочиния, состоявшая из двух столов (отделений), ведавших соответственно сельской и городской полицией.

Таким образом, в устройстве полиции был сделан весьма серьезный шаг к усилению централизации в охране общественного порядка и борьбе с преступностью.

В 60-е годы XIX века было принято несколько нормативных актов, регламентировавших деятельность ключевых фигур столичной полиции: инструкция городовым и инструкция околоточным надзирателям Санкт-Петербургской полиции. Городовые, как и нижние чины полицейской стражи, несли службу на постоянных и подвижных постах[23].

В Петербурге главное управление полицией возлагалось на генерал-губернатора, общее управление осуществлял обер-полицмейстер и управа благочиния, управление частями и кварталами – частные приставы и квартальные надзиратели.

Управа благочиния разделялась на два департамента (исполнительных и судебных дел). В каждой части города были введены два пристава (исполнительных и следственных дел). Надзор за ведением дел был поручен стряпчему полицейских дел.

Таким образом, городская полиция к середине XIX столетия, действовавшая по закону от 24 октября 1803 года, мало изменилась с точки зрения своей

[23]Мулукаев Р.С. Полиция в России (IX – нач. XX). Н. Новгород, 1993. С.42.

организации и выполняемых задач по сравнению с городской полицией прошлого века.

В последней четверти XIX столетия кардинально изменяется вся система политического сыска. Антиправительственное, революционное движение охватывает все более широкие массы. Для усиления борьбы с революционным движением были приняты меры к усилению полицейского нажима, расширению административно-карательного воздействия. Одним из первых проявлений этого стало создание в соответствии с Положением о мерах к охранению государственного порядка и общественного спокойствия от 14 августа 1881года Особого совещания при министерстве внутренних дел, наделавшегося правом внесудебной репрессии. Но постепенно в МВД пришли к пониманию того, что следует изменить методы деятельности политической полиции.

В период политической реакции 80-90-х годов самодержавие не только укрепляет карательный аппарат, но и стремится создать «правовую основу» его деятельности, наделяя административно-полицейские органы самыми широкими полномочиями.

Во второй половине XIX века, после отмены крепостного права, в системе полицейских органов Российской империи произошли большие изменения. Наиболее крупным из них было объединение в 1880году в рамках Департамента полиции МВД общей и политической полиции. Тогда же органы полиции освобождаются от хозяйственной и судебно-следственной деятельности и становятся в полном смысле слова полицейскими органами.

Изменяющаяся политическая и экономическая обстановка в начале XX века в России, резкий рост преступности требовали от правительства более гибкой внутренней политики, в том числе реформирования всего полицейского аппарата и повышения его эффективности. В связи с этим появляется ряд проектов преобразования всей полицейской системы.

С 1906года в стране почти постоянно работали различные комиссии и подкомиссии, которые выработали значительное число проектов по переустройству полицейских сил.

До последних дней своего существования царское правительство укрепляло и расширяло полицейский аппарат, видя в полиции свою главную опору (армия к концу 1916 – началу 1917 гг. была уже ненадежна в политическом отношении). 30 октября 1916 года царь утвердил Положение об усилении полиции в 50 губерниях империи и об улучшении материального положения полицейских чинов[24].

К 1917 году полиция России была превращена в мощную, разветвленную систему органов. Однако весь этот гигантский аппарат не смог спасти самодержавие от гибели, что определялось развитием экономики, объективными изменениями социальных отношений, глубинными политическими процессами в стране и в мире.

28 февраля 1917 года была учреждена городская милиция, а также избран ее начальник.

На смену уничтоженной полиции в первые месяцы Февральской революции 1917 года по инициативе вновь создаваемых государственных органов, политических партий, общественных организаций, классов и социальных групп создавались различные виды милиции: городская, сельская, гражданская, студенческая. Но, несмотря на разнообразие видов и форм организации, их объединяли общие цели – охрана общественного порядка и борьба с преступностью. В противовес данным видам милиции, на заводах и фабриках была организована рабочая милиция, функции которой не ограничивались только охраной общественного порядка, а были достаточно многообразны.

Первым нормативным актом, регламентировавшим деятельность милиции революционного времени, стало постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 года «О рабочей милиции»[25].

Опыт первых лет строительства и деятельности советской милиции был законодательно закреплен в Положении о рабоче-крестьянской милиции,

---

[24] Министерство внутренних дел России: 1802-2002. Исторический очерк в 2-х томах. Т.П. Санкт-петербургский университет МВД России; Академия права, экономики и безопасности жизнедеятельности/Под общ. ред. В.П. Сальникова. СПб.: Фонд поддержки науки и образования в области правоохранительной деятельности «Университет», 2002. С.5.

[25] Постановление НКВД РСФСР от 28.10.1917 года «О рабочей милиции»//Собрание узаконений РСФСР. 1917. № 1. Ст.1.

утвержденном ВЦИК РСФСР 10 июня 1920 года[26]. Положение четко обозначало структуру, состав и функции милиции, выступавшей в качестве исполнительного органа на правах вооруженных частей особого назначения – ЧОН. Оно регламентировало характер деятельности всех структурных подразделений милиции с учетом условий военного времени и на определенное время стало для нее основным директивным документом.

В составе милиции с течением времени возникали новые подразделения. В 1936году были созданы подразделения Государственной автомобильной инспекции(ГАИ), в 1937 году – по борьбе с хищениями и спекуляцией (БХСС). К 1941 году в структуре Главного управления рабоче-крестьянской милиции имелись отделы уголовного розыска, БХСС, наружной службы, ГАИ, железнодорожной милиции, паспортный, научно-технический, по борьбе с бандитизмом.

Впоследствии в разные годы в состав милиции вошли такие отделы, как отряды милиции специального назначения – спецназ (1987), отряд милиции особого назначения – ОМОН (1988), Главное управление по борьбе с организованной преступностью – ГУБОП (1992) и другие.

В 1990 году в России было создано Национальное центральное бюро Интерпола[27].

Первоначально милиция подчинялась и входила в состав НКВД РСФСР (1917-1930), 15 декабря 1930 года ЦИК (Центральный исполнительный комитет) и СНК (Совет народных комиссаров) СССР приняли постановление «О ликвидации наркоматов внутренних дел союзных и автономных республик».

После упразднения наркоматов на базе управлений коммунального хозяйства, милиции и уголовного розыска были учреждены одноимённые управления непосредственно при СНК РСФСР. Такой порядок сохранялся до 1934 года. Затем был вновь организован НКВД СССР, и милиция подчинялась ему (1934-1946), потом МВД (Министерству внутренних дел) СССР (1946-1960), МВД РСФСР (1960-

[26] Декрет ВЦИК, СНК РСФСР от 10.06.1920 года «О Рабоче-Крестьянской милиции (Положение)»//Собрание узаконений РСФСР. 1920. № 79. Ст.371.
[27] Советская милиция: история и современность. 1917-1987 гг. М., 1989. С.87.

1968), МВД СССР (1968-1991). С 1991 года милиция находилась в ведении министерства внутренних дел РСФСР.

В декабре 1991 года был принят Закон РСФСР «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика», согласно которому государство РСФСР стало именоваться Российская Федерация(Россия). В связи с этим все органы, учреждения и организации МВД СССР на территории России были переведены под юрисдикцию России с включением их в систему МВД России.

До 1 марта 2011 года деятельность милиции регулировалась федеральным законом РСФСР «О милиции».

По инициативе Президента РФ Дмитрия Медведева 7 августа 2010 года в Интернете была открыта общественная дискуссия по законопроекту «О полиции», продлившаяся до 15 сентября. Законопроект 27 октября 2010 года был внесен на рассмотрение в Государственную Думу РФ, 28 января законопроект был одобрен Думой в третьем, окончательном чтении. Закон «О полиции» был подписан президентом РФ Дмитрием Медведевым 7 февраля 2011 года. Дата вступления нового закона в силу – 1 марта 2011 года.

Закон «О полиции», разработанный в рамках реформы российских органов внутренних дел, предусмотрел, что милиция сменяет название на полицию.

Закон определяет статус, права и обязанности сотрудника полиции, освобождает полицию от дублирующих и несвойственных функций, призван закрепить партнерскую модель отношений между полицией и обществом.

Таким образом, основные предпосылки становления органов полиции состоят в сложном взаимодействии экономических, социальных, политических факторов всего периода ее существования. В их основе была необходимость укрепления принципа единоначалия Российской империи, а также распространение в обществе либеральной и революционной идеологии.

Россия, государство с многовековыми традициями, уникальными особенностями и опытом организации органов власти, строилась на принципах единовластия, переплетения унитаризма и федерализма.

В истории полицейских органов наличествуют многие масштабные реформы в организации и деятельности полиции. Общая тенденция развития органов полиции сводилась к последовательному усилению централистских начал в руководстве ими, сужению круга возлагаемых на них обязанностей и сосредоточению усилий на охране общественного порядка и борьбе с преступностью, появлению специализированных полицейских аппаратов, все более четкому нормативно-правовому определению статуса полиции, ее роли и места в государственном механизме.

1.3 Понятие и функции полиции в зарубежных странах

Органы полиции зарубежных стран на современном этапе стали объектом интенсивных административных системно-структурных преобразований, обобщение и рассмотрение которых еще не в достаточной степени является предметом научного анализа в их сравнительной характеристике.

Настоящее реформирование полиции зарубежных стран обусловлено специфической особенностью полицейской работы: обеспечение безопасности общества, поддержание правопорядка в государстве, борьба с новыми угрозами обществу, ориентация на взаимодействие с гражданами и общественными институтами и др.

Органы полиции с древнейших времен являются основным элементом механизма безопасности любого государства, основой полицейской системы; постоянно реформируясь и совершенствуясь, они изменяются соответственно задачам современного общества. Полиция и ее деятельность являются сложным, исторически изменяющимся государственно-правовым и социальным институтом. Сущность полицейской деятельности определяется формой устройства государственной власти, задачами, стоящими перед конкретным государством и политическим режимом[28].

[28]Быков А.В. Полиция и жандармерия — основные элементы континентальной модели полицейской системы государства // Российский следователь. 2008. № 6. С. 14.

Термин «полиция» произошел от греческого слова «политейя» (полис-город) и первоначально означал городское (государственное) устройство. Но с конца XVI века его начали употреблять во Франции в несколько ином смысле: под термином «police» французы (а чуть позже немцы) под термином «polizei» стали подразумевать правительственную деятельность, направленную на обеспечение общественного благополучия и общественного порядка.

В античном мире функции по обеспечению правопорядка возлагались преимущественно на войско, которое являлось единственным универсальным инструментом как для защиты от внешних врагов, так и любых нарушений властных предписаний, создававших угрозу внутренней безопасности.

По мере развития цивилизации постепенно возрастала специализация государственных институтов, и полиция стала все более четко обособляться от армии и органов общинного управления. Как в монархиях, так и республиках полицейские силы выступали, по сути, в качестве орудия центральной власти.

Специфика развития государственности в эпоху феодализма оказала серьезное влияние на основы организации и функционирование полиции. Типичным для европейских стран стало возникновение почти в каждой сеньории полицейских сил, полностью независимых от центральной власти. Превращение полиции в орган, призванный обеспечивать соблюдение правопорядка в национальном масштабе, произошло в эпоху абсолютизма.

Этот процесс протекал в Австрии, Англии, Испании, Пруссии, Франции в течение XV-XVII столетий. Во Франции в рассматриваемое время функционировали подчиненные короне крупные полицейские силы в провинциях, городах, на основных дорогах, а также специализированные органы, предназначенные для проведения предварительного расследования, осуществления политического сыска и др. Причем юрисдикция полиции определялась главным образом административным путем королевскими эдиктами и ордонансами.

XV-XVII вв. для многих немецких государств были периодом «полицейских регламентов», в основе которых лежало стремление «упорядочить» все сферы общественной жизни путем ее детальной регламентации и создания разветвленной

системы учреждений, призванных следить за реализацией административно-полицейских предписаний. Полицейские формирования в таких условиях могли по своему усмотрению подавлять любые действия, которые власти находили опасными для «общественного порядка и спокойствия»[29].

В Англии и Уэльсе, позднее в Шотландии интенсивно развивались процессы становления и укрепления местного самоуправления и соответственно децентрализации полиции. Руководство и контроль над нею с XIV века были сосредоточены в руках «мировой» юстиции в лице местных судей-дворян. Именно они несли ответственность за осуществление в местном масштабе древней королевской прерогативы поддержания правопорядка. Полицейские функции возлагались до начала XIX века непосредственно на граждан: каждый домовладелец давал клятву содействовать розыску и наказанию преступников, был обязан один год отслужить в качестве констебля.

По сути, профессиональная полиция появилась в странах континентальной Европы в эпоху абсолютизма. Не случайно именно этот этап развития феодального общества получил в историко-правовой науке определение «полицейского государства».

Историческое значение образования и деятельности полиции как самостоятельного государственного института в тот период заключается в том, что она явилась одним из мощных и эффективных инструментов в установлении централизованной государственности в наиболее крупных странах континентальной Европы того времени – во Франции, Австрии, Пруссии, России.

Полицейская деятельность в современном демократическом государстве определяется двумя основными моделями ее организации: «континентально-европейской» и «англосаксонской».

Первая модель характеризуется жестким децентрализованным управлением полицейскими ведомствами со стороны государства, властной «вертикалью» полномочий (примером такой модели являются Австрия, Германия, Италия,

[29]Акулов В.И., Соломатина Е.А. Полицейские силы зарубежных стран//Полицейская деятельность. 2011. № 1. С. 18.

Испания и Франция). Британская модель (англосаксонская) отличается децентрализацией управления, повышением полномочий местных органов власти и меньшими по объему полицейскими функциями.

Так, федеральное устройство США предполагает независимость местных органов власти от органов власти штата, которые, в свою очередь, независимы от федерального правительства. На каждом из этих трех уровней государственной власти имеются собственные, автономные органы расследования. Федеральные органы проводят расследования преступлений, законодательно отнесенных к подследственности и подсудности федерального правительства, а следственные органы в штатах расследуют преступления, которые отнесены к компетенции властей штатов[30].

В США нет общенационального министерства с функциями главного штаба полицейских сил, а также федеральной полиции как таковой, то есть центрального ведомства, наделенного традиционными полицейскими функциями. Каждый штат, крупный город, более мелкий населенный пункт имеет свое полицейское ведомство, независимое от других. Все государственные органы, наделенные правом проведения оперативной и следственной работы, производства задержаний, арестов, обысков и изъятий, возбуждения и осуществления уголовного преследования, именуются в Соединенных Штатах правоприменяющими ведомствами (lawenforcementagencies).

В Федеративной Республике Германия функции по поддержанию общественного порядка законодательно разделены между соответствующими полицейскими структурами на федеральном уровне, а также на уровне земель (16 федеральных земель). Основными правоохранительными институтами являются Федеральная полиция (Bundespolizei), Земельная полиция (Laenderpolizei) и Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt).

Систему полицейских органов и спецслужб США составляют федеральная полиция, полиция штата, органы местной полиции.

---

[30]Шалягин Д.Д. Полиция США – организационные и правовые основы деятельности: Автореф., дис. канд., юрид. наук. М., 1998. С. 8.

Федеральная полиция, входящая в состав большинства федеральных министерств и ведомств, функционирующая на основе федерального законодательства и включающая: полицейские органы департамента юстиции, специальную федеральную полицию по охране столицы США, здания парламента и резиденции президента США, полицейские органы Министерства финансов, Управление расследований службы внутренних доходов Федерального налогового управления, Федеральное полицейское подразделение департамента почт, а также военную полицию Министерства обороны США.

Система функционирования полицейских служб в федеральных правоохранительных органах США является универсальной (она строится на основе принципа отраслевой специализации с учетом административно-территориального деления страны), но организована она с учетом американской специфики – множественности исторически сложившихся различных полицейских ведомств и особенностей задач, возложенных на входящие в них традиционные полицейские службы. Данный принцип положен в основу организации и деятельности всех звеньев полицейской системы Соединенных Штатов вне зависимости от ведомственной принадлежности конкретного полицейского агентства, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Полиция штата включает полицейское управление полиции штата, службу безопасности штата, другие полицейские подразделения. Также правоохранительную деятельность осуществляют органы местной полиции, железнодорожная и промышленная (частная) полиция.

Систему полицейских органов Германии составляют Федеральное министерство внутренних дел Германии (BundesministeriumdesInnern), которое несет ответственность за обеспечение внутренней безопасности и защиты конституционного строя, защиту гражданского населения от бедствий и терроризма, административные вопросы и спорт, а также Федеральная полиция (Bundespolizei или BPOL), подчиняющаяся Министерству внутренних дел и выполняет комплексные задачи в соответствии с Федеральным законом о полиции и рядом других законодательных актов. Федеральная полиция тесно взаимодействует

с организованной сетью различного рода служб безопасности федерального и земельного подчинения и на основе партнерства с коллегами-полицейскими федеральных земель и пограничными службами зарубежных стран.

Особое место в системе правоохранительных органов Германии занимает Федеральное ведомство криминальной полиции (Bundeskriminalamt или BKA). Оно является центральным органом, отвечающим за координацию действий федеральных и земельных структур во всех вопросах, связанных с полицейской деятельностью; выступает в роли основного разведывательного ведомства и хранилища информации о деятельности полиции Германии; является учредителем Национального центрального бюро Международной организации уголовной полиции (Интерпол) Федеративной Республики.

Итак, исходя из компетенции решаемых задач, полицию можно разделить на «коммунальную» (в функции которой входит оказание разного рода социальных услуг) и «оперативную» (правоохранительную)[31].

К сожалению, результаты деятельности полицейских аппаратов в современных демократических странах не столь впечатляющи, о чем можно судить, например, по довольно низкой раскрываемости преступлений и неспособности эффективно нейтрализовать акции мафии, особенно в экономической сфере. Однако нации, сделавшие выбор в пользу демократии, признают такое положение приемлемым, о чем свидетельствует высокий социальный рейтинг полиции.

В основе этого лежат укоренившаяся в общественном сознании приверженность к демократическим ценностям, доверие к государству и его институтам, убежденность в том, что полиция достигает максимума в складывающейся ситуации, и одновременно неприятие присущих авторитаризму методов снятия криминальной напряженности, неизбежно сопряженных с серьезным и массовым ограничением прав и свобод личности.

В круг обязанностей полиции входит не только борьба с преступностью, но и осуществление иных мероприятий в сфере социального обслуживания населения.

---

[31]Горшенева И.А. Полиция в механизме современного государства: Дис. … канд. юрид. наук. М., 2002. С.16.

Глава 2. Особенности функционирования полиции на современном этапе

2.1 Правовые основы статуса и деятельности полиции в РФ

Правовую основу деятельности полиции, в соответствии с положениями ст.3 Федерального закона РФ «О полиции», составляют Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, настоящий Федеральный закон, другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, а также нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел.

Полиция в своей деятельности руководствуется также законами субъектов Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах их компетенции (ПРИЛОЖЕНИЕ 2).

Таким образом, закон закрепляет правовую основу деятельности полиции, под которой понимается совокупность нормативных правовых актов, изданных уполномоченными органами власти в установленном порядке, касающихся отдельных аспектов деятельности полиции: структуры, содержания обязанностей и прав, порядка взаимодействия с другими органами исполнительной власти, вопросов социального обеспечения, гарантий реализации прав и др. Закрепленная в статье нормативная основа построена по принципу «юридической иерархии», определяющей приоритет одних документов по отношению к другим[32].

[32] Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С.34.

На первое место, кроме Конституции РФ, поставлены общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры обладают высшей юридической силой по отношению к законам.

Однако ядром российского законодательства, регулирующим деятельность полиции, является Конституция РФ, в которой содержатся основные правовые постулаты, реализация которых находит свое отражение в отраслевом законодательстве. Применительно к деятельности полиции особое значение приобретают следующие нормы Основного Закона: во-первых, блок норм, посвященный правам и свободам человека и гражданина (ст.ст.2, 17-52), во-вторых, правовой блок, посвященный гарантиям данных прав (ст.ст.53-56), в-третьих, блок норм, касающийся правовой природы исполнительной власти (ст.110-117).

После Конституции РФ к числу нормативных актов, формирующих нормативную основу деятельности полиции, относится Федеральный закон РФ «О полиции», регламентирующий самые разнообразные аспекты деятельности полиции. По отношению ко всем иным нормативным актам Закон о полиции является наиболее содержательным документом, что позволяет говорить о нем как о правовой основе деятельности полиции в узком смысле[33].

Законом установлено, что полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Таким федеральным органом исполнительной власти является МВД России.

Проект Закона, еще не будучи принятым, был снабжен пояснительной запиской разработчиков. Как отмечалось в этом документе, основными целями законопроекта являлись: закрепление партнерской, а не доминантной модели взаимоотношений полиции и общества четкое определение обязанностей и прав

[33] Сергеев С. Полиция в России: правовое положение и принципы деятельности // Российская юстиция. 2011. № 1. С.54.

полиции и правового статуса сотрудника полиции освобождение полиции от несвойственных ей функций и дублирования функций других государственных органов. В законопроект были включены в адаптированном виде нормы ряда международных документов, касающихся полицейской деятельности: Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка[34], Международного кодекса поведения государственных должностных лиц[35], Декларации о полиции[36], Европейского кодекса полицейской этики[37], Всеобщих стандартов борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах[38]. Кроме того, в законопроекте был реализован положительный международный опыт в области строительства полицейских институтов, а также сохранились отечественные традиции правового регулирования деятельности полиции.

Таким образом, Закон «О полиции» существенным образом отличается от ранее действовавшего Закона «О милиции». В то же время новый Закон воспринял в себя все лучшие черты предыдущего законодательства о статусе и деятельности органов, осуществляющих охрану общественного порядка.

Среди федеральных законов, формирующих правовую основу деятельности полиции, необходимо выделить две группы. К первой относятся федеральные конституционные законы, обладающие высшей юридической силой и требующие более сложной процедуры принятия по отношению к федеральным законам. К их числу можно отнести Федеральный конституционный закон РФ от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» и др. Ко второй группе относятся федеральные законы, прямо или косвенно регулирующие деятельность полиции. Данная группа очень многочисленна: УК РФ, УПК РФ, КоАП РФ и др.

---

[34] Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Резолюцией 34/169 Генеральной Ассамблеи ООН от 17 декабря 1979 года//СПС «Консультант Плюс».

[35] Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, принятый 12 декабря 1996 года Резолюцией 51/59 на 82-ом пленарном заседании 51-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН//СПС «Консультант Плюс».

[36] Декларация о полиции, принятая в 1979 году Парламентской ассамблеей Совета Европы, рекомендация Совета Европы «О положении потерпевшего в рамках уголовного права и уголовного процесса»//Зайцев О.А. Государственная защита участников уголовного процесса. – М.: 2002. – С.127.

[37] Европейский кодекс полицейской этики от 19 сентября 2002 года//СПС «Консультант Плюс».

[38] Всеобщие стандарты борьбы с коррупцией в полицейских ведомствах и органах (приняты на Генеральной ассамблее Интерпола, прошедшей 21-24 октября 2002 года)//СПС «Консультант Плюс».

Иные законодательные акты, регламентирующие деятельность полиции, также имеют внутреннюю иерархию: указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы, положения, инструкции, правила МВД России, иных министерств и ведомств; акты Конституционного Суда РФ, акты Верховного Суда РФ.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (конституции, уставы, законы и др. акты) также составляют правовую основу деятельности полиции. Данные документы должны в полном объеме соответствовать федеральному законодательству и ни при каких обстоятельствах не вторгаться в его сферу действия, порождая тем самым «опережающее правотворчество».

Таким образом, законодательно определена правовая основа деятельности полиции, то есть установлен перечень источников норм права, которыми осуществляется регулирование деятельности полиции.

Где бы на территории Российской Федерации полиция ни осуществляла свои функции, руководствоваться в своей деятельности она должна правилами, установленными Конституцией РФ, общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации (соглашениями и др.), федеральными конституционными законами, Федеральным законом РФ «О полиции», другими федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, касающимися ее деятельности.

2.2 Основные направления деятельности полиции

Вступление в силу Закона «О полиции» - событие неординарное не только для нашей страны, государства и юридической общественности, но и в исторической перспективе.

По смыслу Закона важна не смена названий, а ликвидация милиции и возрождение полиции как важнейшей составляющей современного государства. Речь идет о возвращении нашего государства, как говорится, «на круги своя», об укреплении в деятельности правоохранительного ведомства законности и связи с обществом.

Полиция – функция публичной власти, которая возникает вместе с государством. Как отмечает Фридрих Энгельс, в Древних Афинах «публичная власть первоначально существовала только в качестве полиции, которая так же стара, как государство»[39]. Милиция же – относительно недавнее приобретение. Однако это не главное, что отличает эти институты.

Наиболее важным отличием служит деуниверсализация и специализация полицейской деятельности в сравнении с милицейской. В силу своей природы милиция берет на себя, помимо чисто полицейских, функции, полиции несвойственные. Милиция, особенно поначалу, подменяла повседневную деятельность иных государственных структур, ответственных за решение вопросов управления в сфере здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, охраны природной среды, пожарного надзора и др.

Следует отметить, что государство уже давно встало на путь деуниверсализации милицейской деятельности. Свидетельством тому является выведение в 2004 году функций по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции и передача их в Федеральную миграционную службу России. Сохранение прежнего названия «милиция» дезориентировало бы и сотрудников, и население, и не способствовало бы наведению должного порядка в полицейской деятельности, реформированию милиции в свете современных задач и ожиданий общества.

Тенденция к переходу от милицейской к полицейской деятельности в милиции возникла задолго до предложенного Д.А. Медведевым законопроекта «О полиции». В документе вещи просто названы своими именами. Наша милиция уже давно не милиция, а полиция. Деуниверсализация милицейской деятельности началась еще в 1991 году благодаря последней редакции закона «О милиции» Закон оставил за милицией в основном лишь полицейские функции. Действующий Закон «О полиции» последовательно продолжает движение в этом направлении.

Полиция реализует административно-властные полномочия в сфере внутренних дел, применяя специальные методы и приемы профессиональной

[39] Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. Т.21. С.118.

полицейской деятельности. Эти методы в литературе подразделяются на три группы: надзорно-предупредительные, разрешительные и информационные.

Можно сказать, что милиция – это, по сути, и есть правоохранительная система, действующая в сфере внутренних дел. Сотрудники милиции составляли более 80% от общего штата МВД России. Так что предложенный Законом «О полиции» отказ от милиции и переход к полиции – это не смена вывесок, а начало подлинной реформы в сфере внутренних дел.

Закон «О полиции» уже привел к существенному обновлению законодательной и иной нормативно-правовой регламентации деятельности по линии ответственности МВД России. Переходными положениями Закона предусмотрено, что принятие Закона «О полиции» влечет признание утратившими силу 43 законов, иных нормативных правовых актов и отдельных положений других действующих сегодня документов. Это убедительное свидетельство масштабности предполагаемых перемен.

Преимущество Закона «О полиции» состоит, прежде всего, в новом определении задач полиции. В документе они названы направлениями деятельности полиции.

В сравнении с задачами милиции задачи полиции в Законе прописаны более конкретно. Это позволяет надеяться, что их выполнение в большей степени поддается общественному контролю и проверке.

Деятельность полиции осуществляется по следующим основным направлениям:

- предупреждение преступлений и административных правонарушений;

- выявление, пресечение и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам;

- розыск лиц и похищенного имущества;

- пресечение административных правонарушений и производство по делам об административных правонарушениях;

- охрана общественного порядка;

- обеспечение безопасности дорожного движения;

- контроль за оборотом наркотических и психотропных веществ;

- государственная защита участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов;

- оказание помощи гражданам, федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ, иным госорганам, органам местного самоуправления, общественным объединениям, а также организациям независимо от формы собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав и законных интересов (ПРИЛОЖЕНИЕ 3).

Возможно появление у полиции и иных направлений деятельности. В этом случае они будут регулироваться федеральными конституционными законами и федеральным законодательством. К их числу, например, может быть отнесено международное сотрудничество в борьбе с преступностью и др.

В Законе РФ «О милиции» задачи ведомства были определены менее полно и менее конкретно.

Законом «О полиции» предусматривается принципиально новое для нашей страны положение, согласно которому состав и структура полиции определяются Президентом РФ. Значение данного положения трудно переоценить. Можно сказать, что в этом и состоит основной замысел Закона. Отказ от милиции и переход к полиции – это не цель, а средство. Ликвидация милиции на волне общественного недовольства и формирование новой государственной структуры – полиции – позволит еще больше укрепить властную вертикаль.

Наделяя Президента РФ полномочиями по определению состава и структуры полиции, Закон фактически выходит за пределы Конституции РФ, изменяя закрепленное в ней разделение полномочий между Президентом РФ и Федеральным Собранием в пользу Президента. Дело в том, что в силу Основного Закона состав и структура милиции определялись не Президентом РФ, а законом (Закон РФ «О милиции»). Закрепление за Президентом РФ полномочий по определению состава и структуры полиции дает возможность, не нарушая буквы Конституции РФ, пересмотреть конституционное разделение компетенции и полномочий между органами, осуществляющими в Российской Федерации государственную власть. Как

видится, это положение Закона требует соответствующего решения Конституционного Суда РФ.

2.3 Организация и структура полиции в РФ

Как следует из ст.4 Федерального закона РФ «О полиции», полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей.

Руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции. Руководители указанных органов и подразделений несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

Состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации.

Нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

Таким образом, законом регламентирована организация полиции.

Прежде всего, полиция является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, то есть МВД России. Практически о том же говорилось в норме ч.2 ст.1 Закона РФ «О милиции», устанавливающей, что милиция входит в систему МВД России.

Согласно п.14 Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», в единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел,

включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В состав полиции могут входить подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей (при этом в юридико-технических целях введено сокращенное обозначение «подразделения полиции»). Федеральный законодатель делегировал Президенту РФ полномочие по определению состава полиции, порядка создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции.

В Федеральном законе РФ «О полиции» не воспроизведено предусматриваемое в ч.1 ст.7 Закона РФ «О милиции» подразделение милиции в России на криминальную милицию и милицию общественной безопасности. В ч.3 ст.8 указанного Закона предусматривалось, что состав и численность криминальной милиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений определяются Правительством РФ. Ч.3 ст.9 названного Закона предусматривала, что состав милиции общественной безопасности, порядок создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, а также численность милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета, определяются Правительством РФ; создание, реорганизация и ликвидация изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых осуществляются в порядке, установленном министром внутренних дел РФ.

В настоящее время вопросы структуры и состава полиции урегулированы Указом Президента РФ «Вопросы организации полиции», в п.1которого установлено, что в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются:

- прием, регистрация и проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях;

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, а также иных лиц в соответствии с федеральными законами;

- выявление и устранение причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;

- обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки;

- обеспечение безопасности дорожного движения;

- производство дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам, а также производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством РФ к подведомственности полиции;

- осуществление оперативно-розыскной деятельности, оперативно-поисковых и специальных технических мероприятий;

- противодействие коррупции, терроризму и экстремистской деятельности;

-противодействие незаконному обороту наркотиков;

- обеспечение собственной безопасности;

- осуществление экспертно-криминалистической деятельности;

- государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц;

- сбор, анализ и хранение оперативно-розыскной информации;

- содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел РФ;

- контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы;

- подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полиции;

- обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола.

Перечень подразделений и служб полиции утверждается:

- в центральном аппарате МВД России – Президентом РФ;

- в территориальных органах МВД России – Министром внутренних дел РФ.

Подразделения и службы полиции создаются, реорганизуются и ликвидируются:

- в центральном аппарате МВД России, территориальных органах Министерства на окружном и межрегиональном уровнях – Министром внутренних дел РФ;

- в территориальных органах МВД России на региональном и районном уровнях – руководителями соответствующих территориальных органов Министерства на региональном уровне на основе типовых структур и в пределах нормативов штатной численности этих органов, утверждаемых Министром внутренних дел РФ;

- в линейных отделах МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте – начальниками соответствующих управлений на транспорте Министерства по федеральным округам на основе типовых структур и в пределах нормативов штатной численности этих отделов, утверждаемых Министром внутренних дел РФ.

На окружном и региональном уровнях учреждена должность заместителя начальника соответствующего территориального органа Министерства – начальника полиции.

Организации полиции создаются в порядке, установленном законодательством РФ.

Закон также определяет лиц, осуществляющих в пределах своей компетенции руководство деятельностью полиции. Это, во-первых, руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, то есть Министр внутренних дел РФ, во-вторых, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (при этом в юридико-технических

целях введено сокращенное обозначение «территориальные органы») и, в-третьих, руководители подразделений полиции.

Территориальными органами МВД России являются:

- на окружном уровне – главные управления МВД России по федеральным округам, управления на транспорте МВД России по федеральным округам;

- на межрегиональном уровне – оперативные бюро МВД России, центры специального назначения МВД России, линейные управления МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

- на региональном уровне – министерства внутренних дел по республикам, главные управления, управления МВД России по иным субъектам РФ;

- на районном уровне – управления, отделы МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, управления, отделы МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, Управление МВД России на комплексе «Байконур».

В своей деятельности полиция подчиняется МВД России. Министр внутренних дел РФ осуществляет руководство всей полицией в России.

Руководство полицией в субъектах РФ осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных управлений) внутренних дел по субъектам РФ.

Руководство полицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях, в том числе в нескольких муниципальных образованиях, осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям.

Руководство полицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел.

Нормативы и лимиты штатной численности подразделений полиции определяются руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, то есть Министром внутренних дел РФ в пределах установленной штатной численности органов внутренних дел.

Глава 3. Проблемы и пути совершенствования законодательства о полиции

3.1 Проблемы правового регулирования деятельности полиции в России

Статья 4 Федерального закона РФ «О полиции» определяет, что данный правоохранительный институт государства является составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

В настоящее время таковым является Министерство внутренних дел Российской Федерации. На него возложены функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции[40].

МВД России принадлежит ведущая роль в реализации правоохранительной функции государства, что объясняется не столько численностью сотрудников органов внутренних дел, сколько множественностью задач, которые на них возложены. МВД России как отрасль государственного аппарата в системе правоохранительных органов наделена приоритетной ответственностью за состояние правопорядка в стране.

Организационно МВД России представляет собой единую централизованную многоуровневую систему, в которую входят органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

Органы внутренних дел и внутренние войска являются самостоятельными подсистемами МВД России.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные учреждения, научно-

[40] Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 24.10.2018) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации») // Собрание законодательства РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

В подсистеме органов внутренних дел можно также выделить ряд территориальных и отраслевых подсистем, имеющих собственную иерархическую структуру, основанную на сочетании линейного и функционального (отраслевого) принципов построения[41].

Линейный принцип реализуется в распределении полномочий территориальных органов внутренних дел различного уровня по вертикали и в целом соответствует принятой в стране организации системы органов федеральной исполнительной власти.

Функциональное (отраслевое)построение системы МВД России представляет собой совокупность различных отраслевых подсистем, реализующих основные задачи (функции) органов внутренних дел. На протяжении всей истории объем функций, возлагаемых на органы внутренних дел, постоянно менялся.

В настоящее время по функциональному принципу в МВД России выделены в качестве относительно самостоятельных подсистем: подразделения полиции, юстиции и внутренней службы.

В подсистему полиции входят подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей, непосредственно связанных с реализацией функции по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействия преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности.

Подсистему юстиции образуют Следственный департамент МВД России и подчиненные ему подразделения, реализующие функцию предварительного

---

[41] Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции». М.: Московская финансово-промышленная академия, 2011. С.42.

расследования преступлений в территориальных органах внутренних дел.

Подсистема внутренней службы объединяет организационно-аналитические (штабные) аппараты, подразделения кадровой и правовой работы, информационного обеспечения, внешних связей, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

Учитывая особую роль и место полиции в системе МВД России, законодательно установлено, что состав полиции, порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений полиции определяются Президентом Российской Федерации.

Конкретный перечень подразделений и служб полиции утверждается: в центральном аппарате МВД России – Президентом РФ; в территориальных органах МВД России – Министром внутренних дел Российской Федерации.

В территориальных органах МВД России различного уровня могут создаваться управления, центры, части, отделы, отделения, группы, направления, строевые и иные подразделения полиции, отделы (отделения, пункты) полиции.

Нормативы формирования подразделений могут быть изменены, исходя из оперативной обстановки, географического положения и плотности населения на территории обслуживания.

Вместе с тем в настоящее время проблема оптимального построения системы территориальных органов внутренних дел стоит достаточно остро (ПРИЛОЖЕНИЕ 4).

В ряде субъектов Российской Федерации, прежде всего Сибирского и Дальневосточного федеральных округов, при низкой плотности населения территория обслуживания органов внутренних дел и подразделений, отделов (отделений, пунктов) полиции крайне велика, что существенно снижает возможность эффективного решения оперативно-служебных задач.

Очевидно, что сегодня, после проведенного в рамках реформы МВД России сокращения численности сотрудников органов внутренних дел, особую актуальность приобрела проблема оптимального распределения численности полиции по субъектам Российской Федерации. Необходимо устранение очевидной диспропорции в численности личного состава полиции в территориальных органах МВД России, которая оказалась «привязанной» исключительно к численности населения обслуживаемой территории[42].

В связи с чем желательно в самое ближайшее время провести перераспределение численность полиции между субъектами Российской Федерации с учетом не только численности населения, но и размера территории обслуживания, доли соотношения городского и сельского населения, а также количества регистрируемых правонарушений.

Проведенная реформа системы МВД России породила ряд проблем и в руководстве территориальными органами внутренних дел и полицией.

В соответствии с ч.3 ст.4 Федерального закона РФ «О полиции» руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции. Руководители указанных органов и подразделений несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

«Двойная» ответственность: начальника органа внутренних дел и начальника полиции породила проблему разграничения компетенции между ними. Нормативная неурегулированность в этом вопросе может обернуться размыванием персональной ответственности, либо конфликтом интересов между начальником органа внутренних дел и его заместителем – начальником полиции, в непосредственном подчинении которого находится более 80,0 % личного состава территориального органа внутренних дел. В качестве варианта решения данной проблемы может быть

[42]Кононов А.М. Актуальные проблемы организации полиции в системе МВД России и возможные варианты их решения. М.: Труды Академии управления МВД России. 2012. № 1. С. 46.

рекомендован возврат к реализации в руководстве территориальным органом внутренних дел принципа единоначалия. Для чего предлагается совместить должность начальника органа и начальника полиции.

Проблема распределения полномочий имеется и в самой полиции. В настоящее время заместители начальника территориальных отделов полиции не имеют процессуальных полномочий по рассмотрению постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, принятия решений по делам об административных правонарушениях. Лишены таких полномочий и начальники пунктов полиции. Все это существенно сказывается на эффективности оперативно-служебной деятельности территориальных подразделений полиции.

Рассматривая вопросы организации полиции, нельзя не затронуть еще одну проблему: создания правоохранительных органов на муниципальном уровне. Сегодня организация системы органов внутренних дел в целом соответствует принятой в стране организации системы органов федеральной исполнительной власти[43]. В тоже время, как показывает опыт зарубежных стран, полицейская система, как правило, представляет собой определенную проекцию реализуемой в стране системы публичной власти в целом. При этом обязательно учитывается наличие реально функционирующих институтов территориального (местного) самоуправления.

В Российской Федерации в систему публичной власти включены как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. В соответствии со ст.132 Конституции РФ охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[44] предусматривает возможность создания правоохранительных органов местного самоуправления – муниципальной милиции. Однако таковая в силу ряда политических, правовых и экономических причин в настоящее время еще не создана

---

[43] Комментарий к Федеральному закону «О полиции» (постатейный) / Ю.Е. Аврутин, С.П. Булавин, Ю.П. Соловей и др. М.: Проспект, 2012. С.86.

[44] Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 24.04.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.

и поэтому до решения данного вопроса охрана общественного порядка в муниципальных образованиях осуществляется территориальными органами внутренних дел и входящими в ее состав полицией.

В то же время следует отметить, что придание органам внутренних дел статуса органов исключительно федеральной власти, которое выражается не только в новом названии территориальных органов внутренних дел, но и в переводе их на финансирование полностью за счет средств федерального бюджета, является дополнительным аргументом в пользу необходимости создания муниципальных сил правопорядка.

3.2 Совершенствование регламентирования деятельности полиции

Современная Россия находится на этапе больших преобразований. Пришло время, которое требует изменений, позволяющих качественно улучшить жизнь граждан нашей страны. Строится новая парадигма отношений в государственных структурах.

В процессе принятия Федерального закона РФ Д. Медведев в своем выступлении на совещании по проекту Закона «О полиции» подчеркивал, что это очень ответственный и важный этап, впервые выносимый на столь широкое обсуждение, затрагивающий интересы любого гражданина.

Перемены, происходящие сегодня в системе Министерства внутренних дел РФ в связи с принятием Закона «О полиции», касаются не только самих полицейских, но и каждого гражданина нашей страны. Профессиональные функции органов охраны общественного порядка: защита прав и свобод человека и гражданина, интересов общества и государства являются одними из самых важных в жизни любого цивилизованного государства[45].

История послереволюционной, советской, российской милиции знает примеры мужества и героизма своих сотрудников и по праву гордится этим. При

[45] Васильев Ф.П. Совершенствование регламентирования деятельности органов внутренних дел (полиции) // Административное право и процесс. 2012. № 9. С.50.

этом понятие «милиция», в последнее время это особенно заметно, перестало соответствовать современным требованиям. Если вспомнить историю его появления, то смысл «народная охрана, народное ополчение», с акцентированием на определении «народный», которым наделялось это название в начале становления советской власти, стало неактуальным. Сегодня обществу не так интересно социальное происхождение тех, кто осуществляет охранные и защитительные государственные функции, как важно то, насколько эти люди обладают профессионализмом и компетентностью в деле, которое они выполняют. С этой точки зрения появление полиции выглядит абсолютно оправданным. Исторически термин «полиция» означал «государственный порядок, строй, город» или «гражданская администрация», что также близко к сегодняшнему пониманию функций правоохранительной системы. При этом переименование придает большее соответствие мировым стандартам. Так как на сегодняшний момент совсем небольшое количество стран, в основном страны с социалистическим прошлым, сохранило название «милиция» для правоохранительных структур.

Представляют наибольший интерес с точки зрения как их социальной сущности, так и практической значимости и реализуемости, а также с позиции законодательной техники следующие главы и статьи Закона «О полиции».

В ст.1 Закона дается определение полиции, в целом созвучное определению милиции по смыслу Закона «О милиции». Некоторые отличия проявляются в том, что полиция призвана защищать права и свободы не только российских граждан, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, что, полагаем, является существенным дополнением, гарантирующим осуществление конституционных прав и свобод указанных лиц. В этом видится одно из проявлений социальной функции полиции, призванной не наказывать, а защищать людей. По замечанию бывшего Министра внутренних дел Р.Г. Нургалиева[46], «вектор социальной милиции» является правоохранительным институтом правового демократического государства, который стоит на страже конституционных прав и свобод. При этом, по мнению Министра, необходимо отказаться от старого представления о милиции как

[46] http:// www.gzt.ru/ addition/ -ministr- vnutrennih- del- rashid- nurgaliev- o- proekte-/ 318471.html.

о «карающем мече диктатуры пролетариата» и совершить эволюционный переход к социальной полиции, необходимость работы которой продиктована потребностями российского общества. Закон «О полиции» ставит перед собой именно такую задачу – оформление социальной полиции.

В то же время, как видится, является излишней упоминание в статье жизни и здоровья как объектов защиты полиции, так как понятие конституционных прав и свобод включает и защиту жизни и здоровья.

Размытая формулировка Закона «защита интересов общества и государства» трансформировалась в Проекте в формулу охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. Вместе с тем в Законе отсутствует указание на виды и формы собственности, подлежащие защите полицией, что не вполне корректно.

Следует обратить внимание на основные направления деятельности полиции, закрепленные в ст.2 «Основные направления деятельности полиции» Закона. В отличие от Закона «О милиции» Закон «О полиции» дополняет деятельность полиции несколькими существенными положениями, а именно: розыск лиц и похищенного имущества, обеспечение безопасности дорожного движения, контроль за оборотом оружия и частной детективной и охранной деятельностью. В Законе «О милиции» новые направления деятельности содержались в статье об обязанностях милиции, что не добавляет особой новизны действующему Закону «О полиции», хотя и систематизирует основные направления деятельности полиции.

Ст.2 Закона «О полиции» привычную задачу об обеспечении безопасности личности преломляет в свете государственной защиты участников уголовного судопроизводства, судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов (п.11 ст.2).

Закон также говорит об охране имущества и объектов по договорам (п.10 ст.2) вместо защиты частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности (ст.2 Закона «О милиции»).

Кроме того, определяя перечень лиц, которым полиция обеспечивает свою помощь в защите прав и законных интересов, Закон не ограничивается физическими

и юридическими лицами, а называет также федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, должностные лица.

Таким образом, формулировки Закона «О полиции» можно считать более конкретными по отношению к нормам Закона «О милиции». Вместе с тем, как видится, ст.2 действующего Закона нуждается в ряде существенных дополнений, одно из которых, в частности, должно касаться введения новых направлений деятельности полиции только путем внесения изменений и дополнений в существующий Закон «О полиции».

Заслуживает отдельного внимания вопрос о правовой основе деятельности полиции, отраженный в ст.3 Закона «О полиции» – «Правовая основа деятельности полиции» и ст.4 «Правовая основа деятельности милиции» (Закон «О милиции»).

Ряд положений Закона «О полиции» совпадает с положениями Закона «О милиции»: называются Конституция РФ, международные договоры РФ, федеральные законы и Закон «О полиции». В отличие от Закона «О милиции», Закон «О полиции» называет общепризнанные принципы и нормы международного права, а также федеральные конституционные законы в качестве правовой основы деятельности полиции, что, несомненно, является положительным моментом. Однако Закон «О полиции» крайне исчерпывающе определяет иные нормативные правовые акты, составляющие правовую основу, - названы лишь нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ. Закон «О милиции» содержал более широкий их перечень, обозначая общим смысловым понятием «нормативные правовые акты». Таким образом, Закон «О полиции» изымает из правовой основы деятельности полиции, к примеру, акты палат парламента, действующие декларации РФ, судебные решения, прежде всего решения Конституционного Суда РФ, внутригосударственные договоры.

Глава 2 Закона «О полиции» закрепляет принципы деятельности полиции. В ранее действовавшем Законе «О милиции» такой главы не было – принципы были лишь обозначены, но не раскрыты. В то же время, в качестве упущения Закона РФ «О полиции», можно обозначить отсутствие указания на конституционность прав и

свобод, подлежащих соблюдению полицией. Кроме того, логичнее было бы представить необходимость сообщения задержанным основных процессуальных прав, а не только права на юридическую помощь (ч.4 ст.5 «Соблюдение прав и свобод граждан») в качестве обязанности сотрудника полиции. Соответствующая практика существует, например, в США (правила Миранды).

Статья 7 «Беспристрастность» Закона «О полиции», содержащая принцип беспристрастности, включает положения ч.ч.3 и 4, которые больше подходят кодексу профессиональной этики, а не законодательному акту. Более того, указание в ч.3 ст.7 Закона на необходимость уважения обычаев и традиций исключительно народов России противоречит ч.1 ст.19 Конституции РФ о равенстве всех перед законом.

Глава 3 Закона «О полиции» соответствует третьему разделу Закона «О милиции», носит наименование «Обязанности и права полиции» и содержит большее количество обязанностей полиции. При этом следует отметить, что большинство нововведений Закона, по сути, отражает реально осуществляемые на практике обязанности полиции (ст.12 Закона). В качестве примера можно привести предусмотренную Законом обязанность полиции выдавать уведомление о приеме и регистрации заявления гражданина, что имело место в реальной деятельности милиции. Закон уделяет повышенное внимание обязанностям полиции, связанным с оборотом оружия. Вызывает интерес обязанность полиции проводить проверку знания правил и наличия навыков безопасного обращения с оружием лиц, впервые его приобретающих. Это обстоятельство порождает разумный вопрос о том, кто и в каком порядке будет производить подобные проверки. Для реализации названной обязанности возникнет необходимость в дополнительной правовой регламентации, вероятнее всего, на уровне ведомственных нормативных актов.

Следует отметить также такие существенные новеллы в сфере обязанностей полиции, как принятие мер по предупреждению экстремизма, выявлению и пресечению экстремистской деятельности, оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности, проведение обязательной

государственной геномной регистрации, дача заключений о допуске к службе авиационной безопасности.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что большинство обязанностей полиции связано корреспондирующими нормативными правовыми актами, многие из которых нуждаются в существенной переработке, например перечень объектов, подлежащих обязательной охране полицией.

Хотелось бы отметить, что появление отдельной гл.4 «Применение полицией отдельных мер государственного принуждения», определяющей меры государственного принуждения, которыми будет наделена полиция, - новелла в современном правотворчестве, поскольку в одном акте указаны виды мер, основания их применения и сроки. Это удобно для изучения гражданами и в работе правоприменителей.

В ст.ст.19-24 гл.5 «Применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» Закона «О полиции», регламентирующих применение полицией мер государственного принуждения, таких как: физическая сила, специальные средства и огнестрельное оружие, существовавшие ранее недостатки и неясности ст.ст.12-16 Закона «О милиции» фактически не устранены.

Так, в ст.19 «Порядок и условия применения сотрудниками полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия» необходимо регламентировать алгоритм действий сотрудников полиции после применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия и отразить требования о соблюдении мер личной безопасности сотрудниками полиции и требования по обеспечению безопасности граждан при предоставлении доврачебной помощи после применения сотрудником полиции физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Как видится, является возможным в ст.23 «Применение огнестрельного оружия» характеризовать только применение оружия без разделения его на применение с производством выстрела на поражение человека и применение оружия без производства выстрела на поражение человека.

Положения гл.6 «Правовое положение (статус) сотрудника полиции», 7 «Служба в полиции» и 8 «Социальная защита сотрудника полиции» Закона «О полиции» осложнены известной усеченностью указанных правовых конструктов. Министр внутренних дел РФ В.А. Колокольцев отметил, что эта задача, требующая дополнительной финансовой проработки, будет решена специальным законом о денежном довольствии и социальной защите сотрудников органов внутренних дел. Кроме того, вопросы прохождения службы будут более детально урегулированы в новом законе о службе в органах внутренних дел, работа над которым уже ведется[47].

Глава 10 «Контроль и надзор за деятельностью полиции» Закона «О полиции» посвящена гарантиям законности и обеспечения прав граждан в деятельности полиции. При этом следует отметить, что по сравнению с Законом «О милиции», законодатель расширяет возможности государственных органов, должностных лиц и граждан по осуществлению контроля за деятельностью полиции. Так, в ст.50 Закона «Общественный контроль за деятельностью полиции» введен общественный контроль деятельности полиции, который вправе осуществлять граждане РФ, Общественная палата РФ, общественные наблюдательные комиссии и общественные советы, что, несомненно, является положительной тенденцией приближения общественности к деятельности органов полиции.

Подытоживая сказанное, следует отметить, что несмотря на критику многих авторов при обсуждении проекта Закона «О полиции» и уже принятого Закона, принятие этого Закона не только меняет название профессиональной структуры, но и означает новый этап реформирования правоохранительных органов.

[47]http:// www.gzt.ru/ addition/ -ministr- vnutrennih- del- rashid- nurgaliev- o- proekte-/318471.html.

Заключение

В результате проведённого исследования, мы пришли к следующим выводам:

В ст.1 Закона «О полиции» дается определение полиции, в целом созвучное определению милиции по смыслу Закона «О милиции». Некоторые отличия проявляются в том, что полиция призвана защищать права и свободы не только российских граждан, но и иностранных граждан и лиц без гражданства, что, полагаем, является существенным дополнением, гарантирующим осуществление конституционных прав и свобод указанных лиц. В то же время, как видится, является излишней упоминание в статье жизни и здоровья как объектов защиты полиции, так как понятие конституционных прав и свобод включает и защиту жизни и здоровья.

Размытая формулировка Закона «защита интересов общества и государства» трансформировалась в Проекте в формулу охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности. Вместе с тем в Законе отсутствует указание на виды и формы собственности, подлежащие защите полицией, что не вполне корректно.

Формулировки ст.2 Закона «О полиции» можно считать более конкретными по отношению к нормам Закона «О милиции». Вместе с тем, как видится, ст.2 действующего Закона нуждается в ряде существенных дополнений, одно из которых, в частности, должно касаться введения новых направлений деятельности полиции только путем внесения изменений и дополнений в существующий Закон «О полиции».

Глава 3 Закона «О полиции» соответствует третьему разделу Закона «О милиции», носит наименование «Обязанности и права полиции» и содержит большее количество обязанностей полиции. При этом следует отметить, что большинство нововведений Закона, по сути, отражает реально осуществляемые на практике обязанности полиции (ст.12 Закона). Так, Закон уделяет повышенное внимание обязанностям полиции, связанным с оборотом оружия. Вызывает интерес обязанность полиции проводить проверку знания правил и наличия навыков

безопасного обращения с оружием лиц, впервые его приобретающих. Это обстоятельство порождает разумный вопрос о том, кто и в каком порядке будет производить подобные проверки. Для реализации названной обязанности возникнет необходимость в дополнительной правовой регламентации, вероятнее всего, на уровне ведомственных нормативных актов.

Нельзя обойти вниманием тот факт, что большинство обязанностей полиции связано корреспондирующими нормативными правовыми актами, многие из которых нуждаются в существенной переработке, например перечень объектов, подлежащих обязательной охране полицией.

Как видится, является возможным в ст.23 «Применение огнестрельного оружия» характеризовать только применение оружия без разделения его на применение с производством выстрела на поражение человека и применение оружия без производства выстрела на поражение человека.

Ряд проблем связан с организацией полиции. Очевидно, что сегодня, после проведенного в рамках реформы МВД России сокращения численности сотрудников органов внутренних дел, особую актуальность приобрела проблема оптимального распределения численности полиции по субъектам Российской Федерации.

В связи с чем желательно в самое ближайшее время провести перераспределение численность полиции между субъектами Российской Федерации с учетом не только численности населения, но и размера территории обслуживания, доли соотношения городского и сельского населения, а также количества регистрируемых правонарушений.

Проведенная реформа системы МВД России породила ряд проблем и в руководстве территориальными органами внутренних дел и полицией.

В соответствии с ч.3 ст.4 Федерального закона РФ «О полиции» руководство деятельностью полиции осуществляют в пределах своей компетенции руководитель федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, руководители территориальных органов федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел и руководители подразделений полиции. Руководители указанных

органов и подразделений несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей.

«Двойная» ответственность: начальника органа внутренних дел и начальника полиции породила проблему разграничения компетенции между ними. Нормативная неурегулированность в этом вопросе может обернуться размыванием персональной ответственности, либо конфликтом интересов между начальником органа внутренних дел и его заместителем – начальником полиции, в непосредственном подчинении которого находится более 80,0 % личного состава территориального органа внутренних дел. В качестве варианта решения данной проблемы может быть рекомендован возврат к реализации в руководстве территориальным органом внутренних дел принципа единоначалия. Для чего предлагается совместить должность начальника органа и начальника полиции.

Проблема распределения полномочий имеется и в самой полиции. В настоящее время заместители начальника территориальных отделов полиции не имеют процессуальных полномочий по рассмотрению постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел, принятия решений по делам об административных правонарушениях. Лишены таких полномочий и начальники пунктов полиции. Все это существенно сказывается на эффективности оперативно-служебной деятельности территориальных подразделений полиции.

Рассматривая вопросы организации полиции, нельзя не затронуть еще одну проблему: создания правоохранительных органов на муниципальном уровне. Сегодня организация системы органов внутренних дел в целом соответствует принятой в стране организации системы органов федеральной исполнительной власти. В тоже время, как показывает опыт зарубежных стран, полицейская система, как правило, представляет собой определенную проекцию реализуемой в стране системы публичной власти в целом. При этом обязательно учитывается наличие реально функционирующих институтов территориального (местного) самоуправления.

В Российской Федерации в систему публичной власти включены как органы государственной власти, так и органы местного самоуправления. В соответствии со

ст.132 Конституции РФ охрана общественного порядка отнесена к ведению органов местного самоуправления. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает возможность создания правоохранительных органов местного самоуправления – муниципальной милиции. Однако таковая в силу ряда политических, правовых и экономических причин в настоящее время еще не создана и поэтому до решения данного вопроса охрана общественного порядка в муниципальных образованиях осуществляется территориальными органами внутренних дел и входящими в ее состав полицией.

В то же время следует отметить, что придание органам внутренних дел статуса органов исключительно федеральной власти, которое выражается не только в новом названии территориальных органов внутренних дел, но и в переводе их на финансирование полностью за счет средств федерального бюджета, является дополнительным аргументом в пользу необходимости создания муниципальных сил правопорядка.

Рассмотренные проблемы требуют своего разрешения на законодательном уровне, что позволит усовершенствовать нормы Закона «О полиции» (ПРИЛОЖЕНИЕ 5).

В России сегодня происходит масштабное реформирование всех ее государственных и общественных институтов, следовательно, рано или поздно приходится менять и сопутствующие ей институты. Однако нельзя забывать, что не работает тот закон, содержание которого находится за пределами нашего правосознания. Очевидно, что должна произойти не смена названий, а ликвидация милиции и возрождение полиции как важнейшей составляющей современного государства. Речь идет об укреплении в деятельности правоохранительного ведомства законности и связи с обществом.