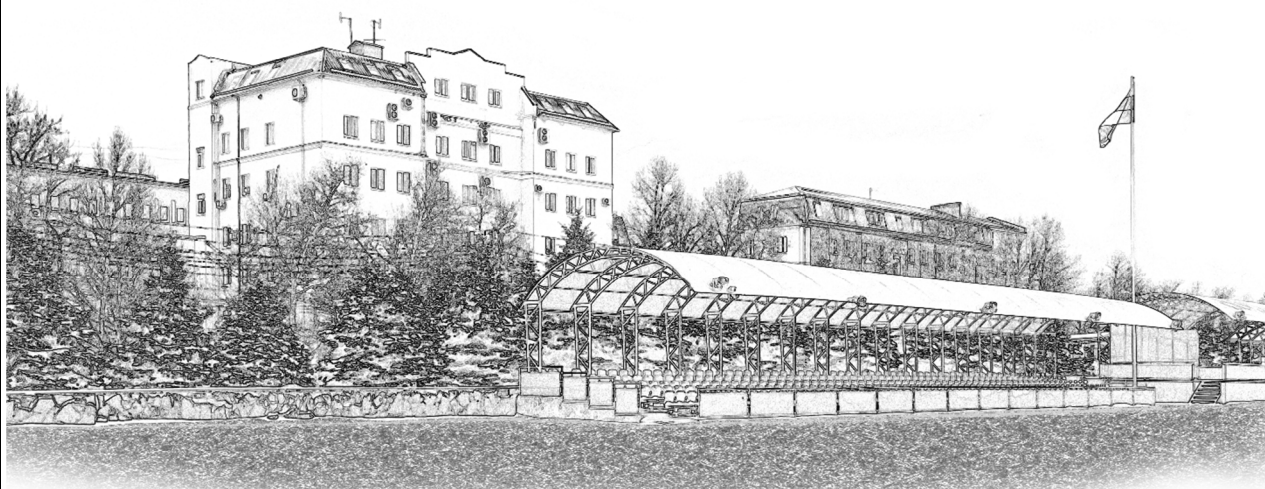




Краснодарский университет МВД России

**И. В. Упоров
И. В. Яблонский
В. Н. Козлов
А. А. Кочкин**

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ
ОТНОШЕНИЙ**



Краснодар
2024

Краснодарский университет МВД России

И. В. Упоров
И. В. Яблонский
В. Н. Козлов
А. А. Кочкин

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Учебное пособие

Краснодар
2024

УДК 342
ББК 67.7
У673

Одобрено
редакционно-издательским советом
Краснодарского университета
МВД России

Рецензенты:

В. В. Афонин, кандидат юридических наук (Орловский юридический институт МВД России);

А. С. Межинский (Главное управление МВД России по Краснодарскому краю).

Упоров И. В.

У673 Правоохранительные органы в системе публично-властных отношений : учебное пособие / И. В. Упоров, И. В. Яблонский, В. Н. Козлов, А. А. Кочкин. – Краснодар : Краснодарский университет МВД России, 2024. – 96 с.

ISBN 978-5-9266-2039-6

Раскрываются организационно-правовые основы, система, полномочия органов внутренних дел в контексте их деятельности как властных структур, реализующих правоохранительную функцию государства. Дается общая характеристика правоохранительных органов, представлены их виды, показывается роль органов внутренних дел в правоохранительной сфере. Анализируется правовой статус МВД России как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел, а также территориальных органов внутренних дел. Особое внимание уделяется правовому регулированию, функциям и полномочиям указанных государственных органов.

Для профессорско-преподавательского состава, курсантов, слушателей образовательных организаций МВД России и сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации.

УДК 342
ББК 67.7

ISBN 978-5-9266-2039-6

© Краснодарский университет
МВД России, 2024
© Упоров И. В., Яблонский И. В.,
Козлов В. Н., Кочкин А. А., 2024

ВВЕДЕНИЕ

В каждом государстве имеются органы, которые непосредственно обеспечивают общественную безопасность, общественный порядок, ведут борьбу с преступностью и другими правонарушениями, посягающими на права и свободы граждан, интересы государства и в целом общества. Такие органы принято именовать правоохранительными. В Российской Федерации имеются следующие виды правоохранительных органов: прокуратура, органы внутренних дел, органы государственной безопасности, Следственный комитет, Служба судебных приставов; Росгвардия, ФСИН; ФТС.

Органы внутренних дел выделяются масштабом своей деятельности: именно органы внутренних дел непосредственно и в повседневном режиме осуществляют правоохранительную деятельность по наиболее широкому спектру направлений (борьба с преступностью, охрана общественного порядка, обеспечение безопасности дорожного движения, профилактика правонарушений среди несовершеннолетних и т. д.). В связи с этим система органов внутренних дел характеризуется наибольшей штатной численностью.

Такое положение обуславливает повышенное внимание общества к деятельности органов внутренних дел, что, в свою очередь, предполагает понимание сотрудниками органов внутренних дел тех стоящих перед ними задач, прежде всего с точки зрения знания содержания и реализации имеющихся у них публично-

властных полномочий, с учетом высокой степени властности в правоохранительной сфере.

Настоящее учебное пособие призвано быть дополнительным учебным источником при освоении слушателями и курсантами высших образовательных организаций МВД России соответствующих дисциплин.

Пособие состоит из трех глав. В первой главе дается общая характеристика правоохранительной функции государства, в том числе указывается на разные подходы к определению понятий «правоохранительная деятельность», «правоохранительный орган», кратко охарактеризованы имеющиеся в России правоохранительные органы, показана роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства. Во второй главе подробно рассматривается роль МВД России в системе публичной власти, в том числе раскрываются правовые основы, функции и полномочия МВД России как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел. В третьей главе внимание акцентируется на статусе территориальных органов внутренних дел.

Авторы учебного пособия обозначают также некоторые проблемы теоретического и правового характера, связанные с функционированием органов внутренних дел в системе публичной власти, что позволит обучающимся лучше представить диапазон имеющихся суждений по данной теме.

ГЛАВА 1. ОРГАНЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Правоохранительная функция государства в механизме публичной власти: общая характеристика и понятийный аппарат

Одним из важнейших признаков государства является наличие органов публичной власти, под которой следует понимать формируемую на основе народного волеизъявления систему государственных структур (должностных лиц, органов и др.), законодательно наделяемых полномочиями издавать обязательные предписания для неопределенного круга лиц, обеспечивать их исполнение и соблюдение, в том числе мерами принуждения, с целью реализации интересов общества, перед которым указанные структуры несут ответственность¹.

Публичная власть реализуется через различные механизмы и направления государственной деятельности, среди которых правоохранительная деятельность занимает ведущее место, поскольку обеспечивает социально-юридическую целостность государства и безопасность населения, что в литературе обычно определяется как «правопорядок» – в широком понимании этого термина; в последующих параграфах применительно прежде всего к органам внутренних речь будет идти также об «общественном порядке». Указанные термины имеют различную смысловую нагрузку. Так, термин «правопорядок» имеет более широкое содержательное наполнение, в частности, А.В. Безруков полагает, что правопорядок в институциональном аспекте обеспечивается системой правоохранительных органов, в функциональном аспекте – посредством управленческой деятельности органов публичной власти в сфере правоохранения, в социально-правовом аспекте – через взаимодействие правоохранительных органов с общественными

¹ Более подробно см.: Упоров И.В., Яблонский И.В., Харитонов И.К., Козлов В.Н. Теоретико-исторические и конституционные основы публичной власти в России. Краснодар: КрУ МВД России, 2022. 92 с.

объединениями, гражданами, которое регулируется соответствующими законами¹.

Правоохранительная функция государства в механизме публичной власти осуществляется посредством правоохранительной деятельности специализированных структур – прежде всего государственных правоохранительных органов и учреждений (органы внутренних дел, органы государственной безопасности, исправительные учреждения и др.), которые в данной сфере общественных отношений тесно взаимодействуют с общественными и иными организациями. В процессе такой правоохраны применяются юридические меры воздействия, при необходимости – более жесткие меры государственного принуждения (физическая сила, специальные средства, оружие), предусмотренные российским законодательством; в рамках правоохраны осуществляется также профилактика нарушений прав человека и гражданина².

При этом понятие «правоохранительная деятельность» при кажущейся простоте его содержания тем не менее в литературе трактуется неоднозначно. Приведем несколько мнений. Так О.И. Беспалова считает, что правоохранительная деятельность государства это такая деятельность, которая осуществляется системой уполномоченных на то органов исполнительной власти (правоохранительными органами), которые имеют право применять юридические меры воздействия с целью обеспечения охраны законности и правопорядка, своевременной профилактики правонарушений³. Правоохранительная деятельность при этом охватывает, согласно позиции Г.Г. Фастовича, самые разнообразные и масштабные различные сферы жизни современного общества – от охраны конституционного строя до гарантирования цивилизованного состояния культуры и духовности общества⁴, причем такая

¹ Безруков А.В. Российская полиция в конституционно-правовом механизме обеспечения правопорядка // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 4. С. 67–72.

² Власов В.А. Некоторые экономико-правовые аспекты обеспечения продовольственной безопасности в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2018. № 4 (160). С. 117-123.

³ Беспалова О.И. Роль административно-правового механизма в обеспечении реализации правоохранительной функции государства // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 2. С. 87-93.

⁴ Фастович Г.Г. Роль участия институтов гражданского общества в правоохранительной сфере современной России: теоретико-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2020. № 8 (188). С. 13-16.

деятельность «должна реализовываться как средствами, так и силами самого государства» (А.Г. Кравченко, В.А. Хажироков)¹.

Л.Ю. Гарник к этому добавляет, что важной задачей правоохранительной деятельности государства (помимо указанных выше) является необходимое «скоординированное направление систем правовых механизмов и процедур их реализации»². Некоторые авторы (Н.И. Цымбалюк) считают нужным разграничивать «правоохранительную деятельность» и «правозащитную деятельность», критерием здесь выступают «виды деятельности, средства воздействия»³; по мнению К.И. Амирбекова, правоохранительная деятельность связывается с мерами принудительного воздействия, а правозащитная деятельность предполагает принятие мер, исключая меры принуждения⁴. Л.А. Морозова указывает на то, что «правоохранительная функция государства производна от управленческой и судебной функций, но отличается самостоятельностью, однородностью и устойчивой повторяемостью»⁵.

Как видно, разброс мнений довольно широкий. Тем не менее, в правовой литературе обосновываются основные характеристики правоохранительной деятельности государства, в числе которых, если обобщить, следующие:

– правоохранительная деятельность направлена на охрану и защиту прав и законных интересов граждан, общества, организаций, государства, в том числе в рамках противодействия преступности и иным правонарушениям, поддержания общественного порядка и др.;

¹ Кравченко А.Г., Хажироков В.А. Проблема соотношения законодательных понятий «Государственная услуга» и «Государственная функция» в правоохранительной деятельности органов государственной власти России // Юрист-Правоведъ. 2016. № 1 (74). С. 10-12.

² Гарник Л.Ю. Росгвардия как орган государственной власти по реализации правоохранительной функции государства // Проблемы правоохранительной деятельности. 2021. № 4. С. 27–29.

³ Цымбалюк Н.И. «Правоохрана» и «правозащита» – идентичности или антиподы в правовом государстве // Актуальные вопросы борьбы с преступлениями. 2015. № 2. С. 93–98.

⁴ Амирбеков К.И. Правоохранительная деятельность и правоохранительный орган: понятие и критерии разграничения // Российская юстиция. 2017. № 4. С. 48-51.

⁵ Морозова Л.А. Функции российского государства на современном этапе // Государство и право. 1993. № 6. С. 103-104.

- правоохранительная деятельность осуществляется только на основе соответствующих законов и подзаконных актов в строго установленной процессуальной форме;

- правоохранительная деятельность осуществляется в рамках публично-властных отношений, и в этом смысле речь идет об охране от последствий преступлений и административных правонарушений (что касается гражданско-правовых деликтов, то таковые разрешаются в рамках гражданско-правовых отношений);

- субъектами правоохранительной деятельности являются законодательно уполномоченные на то государственные органы и надлежащим образом подготовленные должностные лица;

- в процессе осуществления правоохранительной деятельности применяются как меры убеждения, так и, при необходимости, меры государственного принуждения (физическая сила, специальные средства, оружие) – в строго определенных законом случаях;

- составной частью правоохранительной деятельности является профилактика правонарушений, которая осуществляется во взаимодействии с общественными, религиозными и иными негосударственными структурами.

В процессе правоохранительной деятельности:

- непосредственно обеспечивается соблюдение законов в государстве, осуществляется охрана общественного порядка (патрулирование улиц и других общественных мест, поддержание порядка во время массовых мероприятий и др.);

- принимаются меры по противодействию преступности (пресекаются общественно опасные деяния, задерживаются виновные в их совершении, проводятся проверки, дознание, следствие и т. д.);

- принимаются аналогичные меры в отношении административных правонарушений;

- защищаются права и законные интересы граждан, общества, государства посредством юридического воздействия (работа с жалобами и заявлениями, составление и направление в ответственные структуры (должностным лицам) представлений, направлений, предупреждений и других документов, содержащих требования о необходимости соблюдения законности);

- обеспечивается исполнение уголовных наказаний, в том числе связанных с лишением свободы (деятельность колоний, тюрем и других исправительных учреждений);
- исполняются судебные решения;
- осуществляется взаимодействие с общественными структурами по вопросам предупреждения правонарушений и др.

В целом можно сказать, что правоохранительная деятельность необходима для непосредственного обеспечения нормального функционирования в рамках действующего законодательства всех субъектов права в обществе, в числе которых граждане, государственные и муниципальные органы, общественные организации, бизнес-структуры и т. д.

С учетом изложенного под правоохранительной деятельностью государства предлагается понимать деятельность органов государственной власти и учреждений по охране и защите прав, свобод и законных интересов граждан, общества, государства, общественных и иных организаций, осуществляемая с использованием юридических средств, а при необходимости и мер государственного принуждения, в строгом соответствии с законодательством и во взаимодействии с общественными структурами. От имени этих органов и учреждений действуют надлежащим образом подготовленные и уполномоченные на то соответствующие должностные лица.

Указанные органы и учреждения принято именовать общим термином «правоохранительные органы».

Термин «правоохранительные органы» стал использоваться в СССР в 1960-е гг. Об этом подробно пишут В.В. Гибов и Э.П. Григонис, которые отмечают, в частности, что в партийных директивах КПСС в числе правоохранительных органов как правило фигурировали суд, прокуратура, милиция (органы внутренних дел) и органы государственной безопасности, и обычно они связывались с борьбой с преступностью. Законодательно термин «правоохранительные органы» стал использоваться с 1979 г. – тогда в Законе СССР «О прокуратуре СССР» в числе основных функций прокуратуры была указывалась «координация деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью и иными правонарушениями», но перечня таких органов приведено не было. В дальнейшем этот термин («правоохранительные орга-

ны») получил и по-прежнему имеет довольно широкое распространение, в том числе в правовой литературе, нормативно-правовых актах¹.

Термин «правоохранительные органы» не раскрывается в законодательных актах, соответственно нормативно не закрепляется четкий и однозначный перечень таких органов.

Доктринально в литературе к правоохранительным органам обычно относят суды, органы внутренних дел, органы обеспечения безопасности, налоговые органы, таможенные органы, органы юстиции, прокуратуру, нотариат, адвокатуру, частные детективные и охранные службы². В другом варианте в перечень правоохранительных органов входят: органы внутренних дел и внутренние войска МВД (в настоящее время – Росгвардия РФ), органы госбезопасности, таможенные органы, Служба внешней разведки, федеральные органы государственной охраны, учреждения и органы уголовно-исполнительной системы, Служба судебных приставов³.

Ф.М. Кобзарев полагает целесообразным иметь в виду широкий содержательный спектр, предполагающий наличие многих субъектов в сфере охраны (защиты) прав и законных интересов граждан, в том числе к этим субъектам должны, по его мнению, причисляться судьи, адвокаты, нотариусы⁴. В свою очередь, узкого содержательного спектра придерживается, например, А.Ю. Гулягин, считающий, что из числа субъектов правоохранительной деятельности следует исключить органы публичной власти, не наделенные полномочиями публично-властного характера (в том числе предполагающие возможность применения мер государственного принуждения), а также из этого перечня должны быть

¹ Гибов В.В., Григонис Э.П. Правоохранительные органы России: понятие, виды, место в государственном механизма // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 3. С. 126-136.

² Кострова М.Б. Реализация уголовной политики: от правотворчества до правоприменения // Правовое государство: теория и практика. 2015. № 4 (42). С. 102–110.

³ Гибов В.В., Григонис Э.П. Правоохранительные органы России: понятие, виды, место в государственном механизма // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 3. С. 126-136.

⁴ Кобзарев Ф.М. Конституционно-правовое регулирование охранительной функции государства и форм ее реализации // Вестник Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации. 2013. № 5(37). С. 32-37.

исключены и суды¹. Важнейшим признаком правоохранительного органа, по мнению О.В. Бобровниковой, является применение мер государственного принуждения².

Некоторые авторы в число правоохранительных органов включают: суд, прокуратуру, и полицию, включают в перечень правоохранительных органов нотариат, адвокатуру, органы, осуществляющие ОРД, органы дознания и предварительного следствия, адвокатуру³. На этот счет следует согласиться с тем, что негосударственные структуры, такие как адвокатура, частный нотариат, частные детективные и охранные службы не могут быть относимы к правоохранительным органам уже потому, что «в нашей стране нет органов адвокатуры, нет органов нотариата, и тем более органов частной детективной и охранной деятельности, а существуют лишь отдельные коллегии адвокатов, нотариальные конторы и т. д.»⁴.

Изложенное позволяет выделить следующие основные признаки правоохранительных органов:

- правоохранительными органами являются государственные органы с соответствующим бюджетным финансированием, специально предназначенные для осуществления правоохранительной деятельности, то есть, эта деятельность является для них основной;
- правоохранительные органы, осуществляя правоохранительную деятельность, призваны обеспечивать соблюдение в обществе действующих законов;
- в России все правоохранительные органы являются федеральными и организационно имеют централизованную структуру; за исключением прокуратуры, остальные правоохранительные органы представляют исполнительную ветвь власти;
- правоохранительные органы и их должностные лица обладают публично-властными полномочиями, а уполномоченные на

¹ Гулягин А.Ю. Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции. М., 2014. 367 с

² Бобровникова О.В. Органы обеспечения государственной безопасности: подходы к определению, классификация // Государственная служба и кадры. 2022. № 1. С. 48-54.

³ Гуценко К. Ф., Ковалев М. А. Правоохранительные органы. М, 1996.

⁴ Гибов В.В., Григонис Э.П. Правоохранительные органы России: понятие, виды, место в государственном механизме // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 1999. № 3. С. 135.

то должностные лица – применять меры государственного принуждения (физическая сила, спецсредства, оружие);

– все правоохранительные органы и их должностные лица действуют исключительно на основе опубликованных законов и других правовых актов, в которых детально регулируется их правовой статус, и прежде всего обязанности и права.

Соответственно, если обобщить, под правоохранительными органами предлагается понимать федеральные государственные органы, предназначенные для осуществления правоохранительной деятельности, имеющие необходимые для этого законодательно определенные полномочия публично-властного характера.

С учетом этого, к правоохранительным органам, по критерию ведомственности, следует относить следующие государственные органы: прокуратура; органы внутренних дел; органы государственной безопасности; Следственный комитет; Служба судебных приставов; Росгвардия; ФСИН; ФТС.

Подробнее об этих органах речь идет в следующем параграфе.

Поскольку деятельность правоохранительных органов связана с ограничением прав физических и юридических лиц, причем это должно делаться исключительно на законном основании с целью противодействия преступлениям и другим правонарушениям, то такая деятельность находится под контролем государственных и общественных структур¹. В частности, 2 августа 2014 г. вступил в силу Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»², закрепляющий правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

При этом общество заинтересованно в эффективном взаимодействии с государством в сфере правоохранительной деятельности. Так, Н.В. Правкина отмечает, что совместное участие право-

¹ Гончаров И.В. Гражданский контроль за деятельностью правоохранительных органов в условиях информатизации общественных отношений // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3 (51). С. 22-27.

² Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

охранительных органов и гражданского общества позволяет формировать единое социокультурное пространство, отражающее такие ценности, как гуманизм, справедливость, уважение к правоохранительным органам и гражданскому обществу, а также сочетание общесоциальных и индивидуальных потребностей, способствует правовому информированию и правовой пропаганде среди широких слоев населения, повышению уровня правовой культуры и снижению уровня правового нигилизма. Важно также, такое взаимодействие укрепляет доверия граждан к деятельности правоохранительных органов, что предопределяется, в свою очередь, возможностью получения открытой информации о сущности и характере осуществления правоохранительными органами своей деятельности, соответственно граждане более активно будут содействовать правоохранительным органам в противодействии противоправной деятельности, предупреждении правонарушений¹.

Вместе с тем в данной сфере в России еще есть немало проблем, к их числу относятся: 1) отсутствие четких законодательных механизмов взаимодействия представителей гражданского общества и правоохранительных органов; 2) недостаточно высокий уровень правовой активности граждан; 3) низкий уровень правовой культуры населения; 4) повышенные требования гражданского общества к представителям правоохранительных органов; 5) профессиональная деформация сотрудников правоохранительных органов; 6) не всегда высокий уровень доверия гражданского общества к деятельности сотрудников правоохранительных органов². Нельзя обойти вниманием и то, что сотрудники правоохранительных органов порой сами нарушают их права и свободы граждан, и, несмотря на продолжающееся реформирование правоохранительной системы, серьезные недостатки еще имеют место быть, используемые правоохранительными органами формы и методы своей деятельности не всегда бывают адекватны реальным потребностям охраны и защиты прав и свобод человека и гражда-

¹ Правкина Н.В. Особенности построения партнерской модели взаимоотношений между правоохранительными органами и гражданским обществом // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2020. С. 20-25.

² Правкина Н.В. Особенности построения партнерской модели взаимоотношений между правоохранительными органами и гражданским обществом // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2020. С. 20-25.

нина, а в некоторых случаях не соответствуют нормативным предписаниям¹.

Как видно, правоохранительная функция государства представляет собой очень сложное и многосодержательное и масштабное направление деятельности государства. В целом правоохранительная система в России выстроена и действует, но еще немало вопросов, требующих своего решения.

1.2. Виды правоохранительных органов и роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства

Перечень правоохранительных органов в России выше был представлен в следующем виде: прокуратура; органы внутренних дел; органы государственной безопасности; Следственный комитет; Служба судебных приставов; Росгвардия; ФСИН; ФТС. Как отмечалось, основным критерием выделения являлась ведомственная принадлежность (и соответствующее направление правоохранительной деятельности).

Прокуратура

Прокуратура не случайно поставлена в начале перечня правоохранительных органов. Правовой статус этого органа определится в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», где указывается, что прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, уголовное преследование в соответствии со своими полномочиями, а также выполняющих иные функции². Термин «прокуратура» является обобщающим, включающим в себя конкретные органы: Генеральная прокуратура РФ, прокуратуры субъектов Федерации, прокураторы районов, городов и других территорий, ведомственные прокуратуры (военная прокуратура, природоохранная и т. д.).

¹ Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дисс. ...докт. юрид. наук. М., 2015. С. 4.

² Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023) «О прокуратуре Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

Одна из функций прокуратуры заключается в «координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (абз. 7 ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). К этому следует добавить уголовное преследование (абз. 6 ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). Уже только эти важнейшие функции позволяет считать прокуратуру правоохранительным органом, и это направление деятельности прокуратуры имеет важнейшее значение для охраны общества от преступности как социально опасного явления. В 1996 г. упомянутым выше Указом Президента РФ было утверждено Положение о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью¹. В развитие этих актов в Генеральной прокуратуре РФ издаются соответствующие ведомственные акты, в частности, можно назвать изданный в 2012 г. Приказ Генерального прокурора РФ, из содержания которого следует, что надзор за законодательством, содержащим положения о борьбе с преступностью, является «приоритетным направлением в деятельности органов прокуратуры Российской Федерации»².

Но правоохранительные полномочия прокуратуры шире, в их числе также возбуждение дел об административных правонарушениях и проведение административного расследования (абз. 6,8 ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). В этом же контексте следует назвать и надзорные функции прокуратуры в правоохранительной сфере: надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие; надзор за исполнением законов судебными приставами; надзор за исполнением законов администрациями органов и учреждений, исполняющих наказание и применяющих назначаемые судом меры принудительного характера, администрациями мест содержания задержанных и заключенных под стражу (абз. 3,4,5 ч. 2 ст. 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации»). В ряде статей ФЗ «О прокуратуре Россий-

¹ Указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019) «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью») // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

² Приказ Генерального прокурора РФ от 16.01. 2012 г. «Об организации работы органов Прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности» // Законность. 2012. № 3.

ской Федерации» регулируются некоторые публично-властные полномочия прокуроров, в частности, согласно ст. 22 прокурор вправе вызывать должностных лиц и граждан для объяснений по поводу нарушений законов, освобождает своим постановлением лиц, незаконно подвергнутых административному задержанию на основании решений несудебных органов возбуждает производство об административном правонарушении, требует привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности, предостерегает о недопустимости нарушения закона.

Как видно, прокуратура, с учетом еще ряда правозащитных функций, не случайно определена как ведущий правоохранительный орган.

Органы внутренних дел

Органы внутренних дел обобщающим понятием, не имеющим четкого законодательного толкования, несмотря на частое его использование как в правовой литературе, так и в различных нормативно-правовых актах. Вместе с тем многолетняя практика правоохранительной деятельности в советской и постсоветской России, и прежде сего в сфере противодействия преступности, связывает с таковой именно органы внутренних дел, которые (в лице соответствующих должностных лиц) *непосредственно* осуществляют охрану общественного порядка и другие поставленные перед ними задачи, используя не только юридические средства, но и меры государственного принуждения.

Ранее, в период Российской империи под «внутренними делами» подразумевался довольно широкий спектр функций. Так, в изданном в 1802 г. Манифесте о создании министерств, в том числе МВД РИ, указывалось, что этому органу во главе с министром следовало «печься о повсеместном благосостоянии народа, спокойствии, тишине и благоустройстве всей Империи. В управлении своем имеет он все части Государственной промышленности, кроме части Горной; в ведении его находится также построение и содержание всех публичных зданий в Государстве. Сверх того возлагается на него долг стараться всеми мерами об отвращении недостатка в жизненных припасах и во всем, что принадлежит к необходимым надобностям в общежитии...»¹. После революции 1917 г. в СССР «внутренние дела» окончательно стали рассматри-

¹ Манифест о создании министерств от 08.09. 1802 г. // ПСЗ-1. № 20406.

ваться как связанные только с правоохранительной деятельностью. Это определенным образом противоречит значительно более широкому понятию «внутренние дела», но сложившееся положение настолько прижилось, что не вызывает никаких других ассоциаций и закрепляется законодательно.

И сегодня органы внутренних дел – это правоохранительные органы в России, относящиеся к исполнительной власти, которые осуществляют правоохранительную деятельность в наибольшем масштабе (в сравнении с другими правоохранительными органами), из чего следует их важнейшее значение и ответственность перед обществом, учитывая, что именно органы внутренних дел (их должностные лица) наделяются, при определенных условиях, правом законного ограничения ряда конституционных прав граждан (например, ограничение свободы передвижения, личной неприкосновенности посредством задержания, применения физической силы, спецсредств, оружия).

Органы внутренних дел в рамках реализации правоохранительной функции осуществляют разнообразные виды деятельности, в том числе оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, охрану общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и др.

Необходимо еще подчеркнуть, давая общую характеристику органам внутренних дел, что они действуют в повседневном, круглосуточном режиме, ни на одну минуту не прерывая свою важную миссию в интересах всего населения нашей страны.

Законодательно органы внутренних дел включают в себя совокупность различных структур, именуемых по-разному («органы», «управления», «центры», «службы», «организации», «подразделения» и др.), при этом законодатель не дает четкого и однозначного понятия органов внутренних дел, хотя, казалось бы, это было бы логично сделать, например, в ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. В организационном плане из п. 2 ст. 1 данного закона следует, что ор-

¹ Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

ганы внутренних дел учреждаются «в федеральном органе исполнительной власти, осуществляющем функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел» – таковым является МВД России.

Будучи главным органом в системе органов внутренних дел, МВД России управляет этими органами в контексте централизованно-иерархического построения этой системы. В 2016 г. Указом Президента РФ было утверждено Положение о МВД РФ и Типовое положение о территориальном органе МВД РФ по субъекту Федерации¹. Здесь в числе основных задач МВД РФ указывается: «обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел»².

Органы государственной безопасности

В последние годы понятие «государственной безопасности» все чаще заменяется понятием «национальной безопасности», при этом второе имеет более широкое значение и закрепляется в Указе Президента РФ (2016 г.) следующим образом: «национальная безопасность Российской Федерации – состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны»³. Государственную безопасность можно определить, как состояние защищенности государственного строя, государственных

¹ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023 г.).

² Там же.

³ Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 01.12.2023 г.).

органов, территориальной целостности государства, а также его суверенитета от внутренних и внешних угроз¹.

К органам государственной безопасности в Российской Федерации относятся: Федеральная служба безопасности Российской Федерации (ФСБ); Служба Внешней разведки (СВР); Федеральная служба охраны (ФСО).

Эти органы обладают специальными полномочиями, используют специальные силы, средства, формы и методы деятельности. Полномочия называются специальными потому, что их реализация связана с обеспечением безопасности государства (т.е. с решением специфической задачи) силами, средствами, методами и в формах, не характерных для правоохранительных органов, соответственно подавляющий массив нормативных правовых актов, регламентирующих организацию и деятельность органов государственной безопасности, не подлежит огласке. При этом органы государственной безопасности в литературе нередко именуются как «спецслужбы», имея в виду, помимо указанного выше, использование агентуры (лиц, которые тайно, добровольно или вынужденно, на постоянной или временной основе выполняют поручения спецслужб, не являясь их кадровыми сотрудниками); перлюстрации корреспонденции; негласных обыска, досмотра помещений, шифрования и т.п.² Как отмечает А.И. Подберезкин, спецслужбы – «это наиболее острый инструмент государственной власти, обеспечивающий политическое руководство объективной информацией о существующих внутренних и внешних угрозах»³.

Секретность форм и методов деятельности органов государственной безопасности не означает, что они совершенно закрыты от общества – это в демократическом государстве невозможно по определению. Поэтому правовой статус спецслужб, их предназначение, основные функции и полномочия регулируются на законодательном уровне, а также в президентских указах, и речь идет прежде всего о следующих актах: ФЗ «О Федеральной службе

¹ Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 65-70.

² Безопасность России: правовые, социально-экономические и национально-технические аспекты: словарь терминов и определений / Фролов К.В. и др. М.: Знание, 1999. С. 261; Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 65-70.

³ Подберезкин А.И. Белая книга российских спецслужб. М., 1996. С. 76.

безопасности»¹, Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации»², ФЗ «О внешней разведке»³, ФЗ «О государственной охране»⁴, Указ Президента РФ «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации»⁵.

Ведущим органам в данной сфере является ФСБ, которая согласно ст. 1 ФЗ «О Федеральной службе безопасности» представляет собой единую централизованную систему органов федеральной службы безопасности, осуществляющую решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Согласно ст. 6 «государство гарантирует соблюдение прав и свобод человека и гражданина при осуществлении федеральной службой безопасности своей деятельности. Не допускается ограничение прав и свобод человека и гражданина, за исключением случаев, предусмотренных федеральными конституционными законами и федеральными законами». А в соответствии со ст. 8 «деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям: контрразведывательная деятельность; борьба с терроризмом; борьба с преступностью; разведывательная деятельность; пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности».

Приведенные выше правоохранительные органы имеют довольно широкий спектр направлений, форм и методов своей деятельности. Помимо них действуют правоохранительные органы узкой, специальной направленности. Далее представлена краткая характеристика таких органов.

Следственный комитет Российской Федерации

Этот орган в качестве самостоятельного правоохранительного органа функционирует сравнительно недавно – в 2010 г., когда

¹ Федеральный закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О федеральной службе безопасности». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

² Указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 27.02.2023) «Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

³ Федеральный закон от 10.01.1996 г. № 5-ФЗ (ред. от 04.08. 2023) «О внешней разведке». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

⁴ Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О государственной охране». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

⁵ Указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 17.05.2023) «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

был принят соответствующий ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации»¹. До этого в завершающий период СССР, а затем в постсоветской России активно обсуждался вопрос о целесообразности создания Следственного комитета как независимого органа, который бы монопольно вобрал в себя функции предварительного следствия по уголовным делам, изъяв следственные полномочия от прокуратуры, органов внутренних дел, органов государственной безопасности и других органов. Однако в итоге сначала в 2007 г. в структуре прокуратуры был выделен Следственный комитет при прокуратуре РФ с целью придания предварительному следствию большей самостоятельности. А затем было сочтено целесообразным создать ныне действующий СК РФ, который стал преемником «прокурорского» Следственного комитета; при этом следственные подразделения в других правоохранительных органах остались, хотя и в меньшем объеме, а в СК РФ сосредоточен основной объем следственной деятельности в рамках уголовного процесса.

При создании СК РФ предполагалось, что будут созданы необходимые условия для эффективной реализации полномочий прокуроров по надзору за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия, усиления взаимодействия следственных органов с органами прокуратуры, что позволит повысить объективность следствия, тем самым обеспечивая законность в сфере уголовного судопроизводства и неукоснительное соблюдение конституционных прав граждан.

В начале 2011 г. был издан Указ Президента РФ, которым было утверждено Положение о СК РФ².

Согласно ст. 1 ФЗ «О Следственном комитете Российской Федерации» СК РФ является федеральным государственным органом, осуществляющим в соответствии с российским законодательством полномочия в сфере уголовного судопроизводства. В числе основных задач СК РФ закреплены: оперативное и качественное расследование преступлений; обеспечение законности

¹ Федеральный закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Следственном комитете Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

² Указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 26.06.2023) «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации» (вместе с «Положением о Следственном комитете Российской Федерации»). Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

при приеме, регистрации, проверке сообщений о преступлениях, возбуждении уголовных дел, производстве предварительного расследования и судебной экспертизы, а также защита прав и свобод человека и гражданина; организация и производство в судебно-экспертном учреждении Следственного комитета судебных экспертиз и др. В Положении о СК РФ частично дублируются нормы законы и детализируются организационно-правовые основы деятельности СК РФ.

Служба судебных приставов

Институт судебных приставов как обособленная структура, предназначенная для исполнения судебных решений, была создана в Российской империи в рамках известной судебной реформы 1864 г. В советском государстве она была упразднена, а при судах функционировали судебные исполнители с достаточно узкой компетенцией. В 1990-х гг., уже в постсоветской России, ситуация с исполнительным производством только ухудшалась (неразвитость законодательства об исполнительном производстве, отсутствие необходимого ресурсного обеспечения, силовой поддержки, гарантирующей реализацию мер по принудительному исполнению судебных решений¹). И с учетом непрерывно возрастающего количества судебных дел потребовалось создание самостоятельной службы судебных приставов в статусе правоохранительного органа.

Начало было положено изданием в 1997 г. ФЗ «Об исполнительном производстве» (утратил силу в 2008 г.) и ФЗ «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации»², затем в 2004 г. Указом Президента «Вопросы Федеральной службы судебных приставов» было утверждено Положение о Федеральной службе судебных приставов³, а в 2007 г. принят новый закон об исполнительном производстве⁴, и в итоге в настоящее время ФССП функционирует как самостоятельный правоохранительный орган. Возможно, в этой сфере произойдут изменения – так, служ-

¹ Симонов А.А. Институт судебных приставов: историко-правовой аспект, реалии и проблемы // Юрист-правовед. 2007. № 4 (23). С. 61-65.

² Федеральный закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 21.12.2021) «Об органах принудительного исполнения Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

³ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 (ред. от 27.04.2023) «Вопросы Федеральной службы судебных приставов». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

⁴ Федеральный закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 29.12.2022, с изм. от 26.04.2023) «Об исполнительном производстве». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

бу судебных приставов одном из законопроектов предлагается разделить надвое: судебные приставы-исполнители, которые исполняют решения судов, должны остаться при МЮ РФ, а судебные приставы, чья задача обеспечивать порядок в судебных заседаниях и охрану судов, перейдут в Судебный департамент при Верховном суде РФ¹. Однако это пока предмет дискуссий.

Согласно Положению о ФССП, данный орган является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц, правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности. ФССП осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через территориальные органы. В числе основных задач ФССП: обеспечение установленного порядка деятельности КС РФ, ВС РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов; организация и осуществление принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством. В целях реализации своих полномочий судебные приставы осуществляют дознание по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях в пределах своей компетенции, применяют меры принудительного исполнения и иные меры на основании соответствующего исполнительного документа, проводят оценку и учет арестованного и изъятого имущества, организуют хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества, осуществляют розыск должника, его имущества и др.

Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардия)

Росгвардия является преемником внутренних войск, ранее находившихся в структуре МВД РФ. В апреле 2016 г. был издан Указ Президента «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»², в соответствии с которым Росгвардия выделялась как самостоятельный правоохрани-

¹ Симонов А.А. Место Федеральной службы судебных приставов в системе правоохранительных органов России // Юрист-Правоведь. 2010. № 1. С. 111-115.

² Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 (ред. от 17.06.2019) «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

тельный орган. Как отмечает Л.Ю. Гарник, основной целью создания столь мощной структуры было создание дополнительных возможностей для обеспечения государственной и общественной безопасности; важно также указать, что образованная служба включает в себя не только войска национальной гвардии, но и подразделения лицензионно-разрешительной работы, вневедомственной охраны и др.¹ А.Б. Винокур подчеркивает, что Росгвардия является крупнейшим органом, сосредоточенным на выполнении задач военным путем внутри государства².

В июле 2016 г. был принят ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»³. Согласно ст. 1 указанного закона войска национальной гвардии являются государственной военной организацией, предназначенной для обеспечения государственной и общественной безопасности, защиты прав и свобод человека и гражданина. Эти войска являются ключевым структурным подразделением Росгвардии. В соответствии со ст. 2 на войска национальной гвардии возложены следующие основные задачи: участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности; охрана важных государственных объектов; участие в борьбе с терроризмом и экстремизмом; участие в обеспечении режимов чрезвычайного положения, военного положения, правового режима контртеррористической операции; участие в территориальной обороне Российской Федерации; оказание содействия пограничным органам федеральной службы безопасности в охране Государственной границы Российской Федерации. В ст. 6 закона указывается, что руководство войсками национальной гвардии осуществляет Президент РФ, который определяет задачи войск национальной гвардии; утверждает структуру и состав войск национальной гвардии (до оперативно-территориального объединения включительно); назначает на должность главнокомандующего войсками национальной гвардии и освобождает его от должности; утверждает штатную численность военнослужащих

¹ Для цитирования: Гарник Л.Ю. Росгвардия как орган государственной власти по реализации правоохранительной функции государства // Проблемы правоохранительной деятельности. 2021. № 4. С. 27-29.

² Винокур А.Б. Статус Росгвардии // Правовые аспекты. 2019. № 4. С. 51.

³ Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

войск национальной гвардии, сотрудников и гражданского персонала войск национальной гвардии, утверждает концепцию и план строительства и развития войск национальной гвардии, имеет иные полномочия. Материально-финансовое обеспечение войск национальной гвардии осуществляет Правительство РФ, которое определяет также перечень объектов, подлежащих обязательной охране войсками национальной гвардии, решает ряд других вопросов.

В сентябре того же года (2016 г.) президентским указом было утверждено Положение о Федеральной службе войск национальной гвардии¹. Здесь повторяется ряд законодательных положений, указывается также, что Росгвардия является центральным органом управления войсками национальной гвардии, то есть, на Росгвардию возложены прежде всего управленческие и организационные функции. При этом нужно иметь в виду, что Директор данной Службы, назначаемый Президентом РФ (после консультаций с Советом Федерации), является одновременно главнокомандующим войсками национальной гвардии (п.11 Положения), то есть управленческие полномочия Директора Службы в данном случае сочетаются с непосредственным командованием войсками национальной гвардии на основе единоначалия.

Федеральная служба исполнения наказаний Российской Федерации (ФСИН)

Данный орган управления уголовно-исполнительной системой функционирует очень давно. Еще во второй половине XIX в. в Российской империи было создано ГТУ – Главное тюремное управление при МВД РИ (позже переданное в ведение МЮ РИ) – тем самым было централизовано управление тюремными учреждениями, которые ранее были в ведении воеводских и губернских органов. В дальнейшем этот орган именовался по-разному (ГУМЗ-ГУЛАГ-ГУИТУ-ГУИН-ФСИН), в СССР находился входил в структуру НКВД-МВД (в 1953 г. на непродолжительное время был переведен в МЮ СССР). В 1998 г. ГУИН в соответствии с международной практикой был переведен из МВД РФ и в

¹ Указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 (ред. от 17.07.2023) «О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации» (вместе с «Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации»). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

МЮ РФ. А в 2004 г. в рамках административной реформы была создана ФСИН как самостоятельный правоохранительный орган согласно Указу Президента РФ «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний»¹. Этим актом было утверждено Положение о ФСИН.

В п. 1 Положения указывается, что Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением лиц, освобожденных условно-досрочно от отбывания наказания, условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

Основными задачами ФСИН (п.3) являются: исполнение уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых (далее – лица, содержащиеся под стражей); контроль за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений; контроль за поведением лиц, освобожденных условно-досрочно; обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы или в виде принудительных работ, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы;

¹ Указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 11.04.2022) «Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования; управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями и организациями.

ФСИН России возглавляет Директор, назначаемый на должность Президентом РФ по представлению Министра юстиции РФ. Согласно Закону РФ «Об учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы Российской Федерации»¹ (претерпел с 1993 г. многочисленные изменения) ФСИН является управляющим органом в уголовно-исполнительной системе (УИС), где основные управляемые структуры – учреждения, исполняющие наказания, и территориальные органы УИС уголовно-исполнительной системы; в УИС могут входить также следственные изоляторы, предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, медицинские, образовательные и иные организации (ст. 5 закона). Виды учреждений, исполняющих наказания, определяются Уголовно-исполнительным кодексом РФ². Директор ФСИН управляет данной Службой и учреждениями УИС на основе принципа единоначалия.

По характеру выполняемых задач видно, что сотрудники исправительных колоний и других учреждений УИС могут при необходимости могут применять весь арсенал мер государственного принуждения (физическая сила, спецсредства, оружие) Основными средствами исправления осужденных являются: установленный порядок исполнения и отбывания наказания (режим), воспитательная работа, общественно полезный труд, получение общего образования, профессиональное обучение и общественное воздействие (ч. 2 ст. 9 УИК РФ).

Особенность деятельности ФСИН заключается в том, что уголовно-исполнительная система находится в динамике. Так, если в начале 2009 г. наказание в виде лишения свободы отбывали 734 тыс. человек, то на начало 2019г. их число сократилось до 463 тыс., а на начало 2023 г. в учреждениях УИС содержалось

¹ Закон РФ «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. 04.08.2023 г.). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

² Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 24.06.2023). Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

433 тыс. человек (включая осужденных к лишению свободы и принудительным работам, а также подозреваемые и обвиняемые, содержащиеся в СИЗО)¹. Другая особенность УИС заключается в значительной (можно сказать – огромной) материально-финансовой составляющей (создание условий для проживания осужденных, включая всю необходимую жилищно-коммунальную структуру, оказания им медицинской помощи, получения образования, привлечение к оплачиваемому труду и т. д.), представляющую в условиях рыночной экономики большие сложности в ее регулировании. Такие особенности требуют корректировки в деятельности ФСИН и подчиненных ей учреждений УИС, что и происходит в практике деятельности данного правоохранительного органа.

Федеральная таможенная служба (ФТС)

Таможенные органы также являются неотъемлемой частью государственного аппарата и функционируют с древних времен. В современной России деятельностью ФТС первоначально определялось Положением о ФТС, утвержденным Постановлением Правительства РФ 26 июля 2006 г. Затем указами Президента РФ «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» (от 20 мая 2004 г. и от 24 сентября 2007 г.) были уточнены ряд организационно-управленческих позиций в сфере таможенных отношений. В 2010 г. был принят ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации», который претерпел множество изменений, том числе утратила силу (с 2018 г.) целая глава 2 «Таможенные органы». В 2013 г. было принято Постановление Правительства РФ «О Федеральной таможенной службе», которым было утверждено Положение о ФТС (также утратило силу с 2021 г.). К этому нужно добавить, что вместо принятого в 2003 г. Таможенного кодекса РФ с 2011 г. стал действовать Таможенный кодекс Таможенного союза, замененный в 2018 г. Таможенным кодексом Евразийского экономического союза (ТК ЕЭС)². Нако-

¹ Грушин Ф.В., Павлова Л.В. Уголовно-исполнительная система: современное состояние и возможные направления развития // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2023. № 4. С. 18-25.

² Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019, с изм. от 18.03.2023) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, протокол от 11.04.2017 г.) // Официальный сайт ЕЭС / <https://docs.eaeunion.org>

нец, в 2018 г. был принят новый ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, а в 2021 г. на его основе Правительством РФ было утверждено новое Положение о ФТС².

Указанные многочисленные изменения в законодательстве показывают противоречивость развития таможенного дела в России, но в настоящее время, похоже, имеет место определенная стабилизация статуса таможенных органов.

Согласно п. 1 Положения о ФТС, эта Служба является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области таможенного дела (таможенный контроль), функции органа валютного контроля, транспортного контроля в пунктах пропуска через государственную границу и многих других видов контроля, связанных перемещением через границу различных товаров, а также функции по выявлению, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, отнесенных к компетенции таможенных органов, и иных связанных с ними преступлений и правонарушений.

К числу полномочий ФТС, помимо собственно таможенно-контрольных функций, в Положении (раздел пятый) указываются: организация и обеспечение антитеррористической защищенности объектов (территорий) таможенных органов; выявление, предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений в таможенной сфере; производство неотложных следственных действий и осуществление предварительного расследование в форме дознания по уголовным делам, отнесенным к компетенции таможенных органов; осуществление производства по делам об административных правонарушениях в области таможенного дела; осуществляет оперативно-разыскную деятельность и др.

¹ Федеральный закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от 28.04.2023) «О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 01.12.2023).

² Постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 15.09.2022) «Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве финансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 01.12.2023).

Исходя из указанной компетенции видно, что ФТС является правоохранительным органом, основная задача которого – снижение угроз, имеющих в сфере внешнеэкономической деятельности¹. Это видно и из ТК ЕЭС, где, в частности, имеется ст. 354 под названием «Правоохранительная деятельность таможенных органов».

¹ Воронов А.М., Шайдко Н.В. Таможенные органы как субъекты обеспечения безопасности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 242-246.

ГЛАВА 2. МВД РОССИИ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ РОССИИ

2.1. МВД России как федеральный орган исполнительной власти и его структура

Ранее отмечалось, что органы внутренних дел представляют собой самую масштабную по объему выполняемых задач и численности сотрудников систему правоохранительных органов. С учетом только этого фактора есть основания полагать, что органы внутренних дел, охватывающие своей деятельностью все без исключения населенные пункты России, являются разновидностью социальной системы со всеми присущими ей признаками и закономерностями функционирования¹. Деятельность этой системы, бесспорно, социально полезная, поскольку обеспечивает, если обобщить, социальный порядок. Специфика ее заключается в том, что деятельность органов внутренних дел, предусматривающая полномочия правомерного ограничения прав и свобод граждан и организаций, осуществляет свою деятельность исключительно на основе детально прописанных в законе процедур; кроме того, сотрудники органов внутренних дел, в отличие от всех других правоохранительных органов, непосредственно, в повседневном режиме общаются с гражданами, причем не только и не столько в служебных кабинетах, сколько в общественных и иных местах. Соответственно такая система предполагает высокую степень ответственности органов внутренних дел перед обществом.

При этом, как справедливо отмечает И.А. Коваленко, особенности положения органов внутренних дел в системе исполнительной власти на разных уровнях управления определяются исходя из конституционных положений о публичной, осуществляемой на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви. И сегодня – система органов внутренних дел – это целостное, сложное структурное образование, элементы

¹ Михайликов В.Л. Некоторые вопросы управления коллективом сотрудников органов внутренних дел: проблемы и пути их решения // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 2. С. 32-37.

которой находятся во взаимосвязи и взаимозависимости и обуславливают их функциональную направленность¹.

В системе органов внутренних дел основными составляющими являются Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД РФ) как центральный орган этой системы и его территориальные органы, функционирующие во всех субъектах Федерации и непосредственно реализующие правоохранительные функции. В эту систему входят и иные структуры, о которых речь ниже. МВД РФ является управляющим органом для всей системы органов внутренних дел. При этом нужно иметь в виду, что МВД РФ как головной орган и территориальные органы в системе органов внутренних дел связаны непосредственными организационно-иерархическими управленческими отношениями – МВД РФ в лице его центрального аппарата является вышестоящим органом для всех других органов внутренних дел. Как видно, МВД РФ может рассматриваться и как целостная система органов внутренних дел и как головной управляющий орган в этой системе, что нужно учитывать при дальнейшем изложении материала, так как такое отграничение не всегда очевидно (в этом смысле, как представляется, целесообразно в нормативно-правовых актах терминологически выделять центральный аппарат МВД РФ, когда о нем идет речь).

МВД РФ имеет давнюю историю, насчитывающую уже более двух веков. Начало было положено созданием МВД РИ манифестом Александра I от 8 сентября 1802 г. «Об учреждении министерств». С тех пор прошло более двух веков, компетенция МВД постепенно сужалась (исключались хозяйственные, экономические, градостроительные и иные функции) и соответственно МВД со времен СССР рассматривается не иначе, как в контексте правоохранительной деятельности.

МВД РФ *возглавляет* Министр внутренних дел РФ, который входит в Правительство РФ в качестве его члена согласно ст. 4 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»². Министр внут-

¹ Коваленко И.А. Система органов внутренних дел в механизме российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 12.

² Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

ренных дел как член Правительства РФ должен соответствовать требованиям, содержащимся в ст. 6 данного закона.

В соответствии с п. «д.1» ст. 83 Конституции РФ, со ст. 10 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» назначение на должность Министра внутренних дел осуществляется Президентом РФ после консультации с Советом Федерации. В ч. 2 ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» указывается, что Президент РФ осуществляет *руководство* деятельностью МВД РФ (наряду с некоторыми другими министерствами и иными федеральными органами исполнительной власти, перечень которых закрепляется в той же ч. 2 ст. 12 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»), в том числе:

- утверждает Положение о МВД РФ;
- устанавливает предельную численность работников аппарата МВД РФ, а также размер бюджетных ассигнований на содержание таких аппаратов в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете;
- устанавливает порядок создания и деятельности территориальных органов МВД РФ;
- устанавливает размер бюджетных ассигнований на содержание аппаратов территориальных органов МВД РФ в пределах средств, предусмотренных на эти цели в федеральном бюджете.

Определенное управляющее воздействие на деятельность МВД РФ и других министерств, указанных в отмеченном перечне, оказывает также Правительство РФ, которое в соответствии с указами, распоряжениями и поручениями Президента РФ *координирует* деятельность этих федеральных органов исполнительной власти. Кроме того, в ст. 23 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» определяются полномочия Правительства РФ в области обеспечения законности, прав и свобод человека и гражданина, борьбы с преступностью, то есть, в сфере правоохранительной деятельностью, которой занимаются также и органы внутренних дел. В числе таких полномочий Правительства РФ указываются следующие:

- участие в выработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;

– осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод человека и гражданина, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;

– осуществлением мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства при применении информационных технологий, обороте цифровых данных;

– разработка и реализация мер по совершенствованию подготовки кадров для правоохранительных органов, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов;

– осуществление мер по обеспечению деятельности органов судебной власти, финансированию судов, в пределах своих полномочий обеспечение возможности полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом;

– в пределах своих полномочий обеспечение исполнения судебных решений.

Для примера можно привести Распоряжение Правительства РФ от 1 февраля 2006 г., в соответствии с которым был создан Краснодарский университет МВД РФ¹. Тем самым осуществлено отмеченное выше полномочие Правительства РФ по реализации мер, направленных на совершенствование подготовки кадров для правоохранительных органов. И в данном случае Краснодарский университет МВД РФ согласно п. 29.1 Устава этого образовательного учреждения предметом своей деятельности имеет «подготовка кадров для органов, организаций, подразделений МВД России путем реализации основных и дополнительных образовательных программ, включая образовательные программы, содержащие

¹ Распоряжение Правительства РФ от 01.02.2006 г. № 106-р «О создании Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации»² путем реорганизации в форме слияния государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Краснодарская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Краснодар), государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования «Астраханская специальная средняя школа милиции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Астрахань) и «Махачкалинская специальная средняя школа милиции Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Махачкала). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

сведения, составляющие государственную тайну»¹. Здесь же указывается, что функции и полномочия учредителя КрУ МВД РФ осуществляет МВД РФ.

Правовой статус МВД РФ в настоящее время определяется Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»² (в наименовании этого акта как раз наглядно видно разграничение МВД РФ как управляющего органа и территориальных органов в системе органов внутренних дел).

Основными задачами МВД РФ согласно п.2 Положения о МВД РФ являются:

- 1) выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- 4) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- 5) управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- 6) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД РФ, граждан, уволен-

¹ Устав федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» (утвержден приказом МВД РФ от 15.05.2015 г. № 602, в ред. от 26.12.2022 г.) // Сайт Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://крду.мвд.рф/folder/3394249> (дата обращения: 22.09.2023).

² Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (Дата обращения: 05.12.2023)

ных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства возложено на МВД РФ.

Для реализации этих задач сформирована довольно сложная и масштабная структура МВД РФ – как с точки зрения функциональности, так и с точки зрения территориального фактора.

Согласно п. 13 и 14 Положения о МВД РФ в единую централизованную систему МВД РФ входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России. В состав органов внутренних дел входят также: центральный аппарат МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные, научные, медицинские (в том числе санаторно-курортные) организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, загранаппарат МВД России, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции печатных и электронных средств массовой информации, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел.

В п. 17-19 Положения о МВД РФ указывается, что Министр внутренних дел несет персональную ответственность за выполнение задач и осуществление полномочий, возложенных на МВД РФ, и за реализацию государственной политики в сфере внутренних дел. Министр имеет заместителей, количество которых устанавливается Президентом РФ. Заместители Министра назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ по представлению Министра. Организационное обеспечение деятельности Министра и его заместителей осуществляется их соответствующими аппаратами.

Структура центрального аппарата МВД РФ регулируется Указом Президента РФ от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации»¹. Эта структура представлена в следующем виде:

¹ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 30.09.2022) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

Руководство МВД РФ

Министр внутренних дел.

Первый заместитель Министра.

Статс-секретарь – заместитель Министра.

Заместители Министра.

Департаменты МВД РФ

Следственный департамент.

Департамент делопроизводства и работы с обращениями граждан и организаций.

Департамент информационных технологий, связи и защиты информации.

Департамент по материально-техническому и медицинскому обеспечению.

Департамент по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий.

Договорно-правовой департамент.

Организационно-аналитический департамент.

Национальное центральное бюро Интерпола.

Главные управления МВД РФ

Главное управление по вопросам миграции.

Главное управление по контролю за оборотом наркотиков.

Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения.

Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Главное управление оперативного реагирования.

Главное управление по противодействию экстремизму.

Главное управление по работе с личным составом.

Главное управление собственной безопасности.

Главное управление на транспорте.

Главное управление уголовного розыска.

Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции.

Управления МВД РФ

Контрольно-ревизионное управление.

Организационно-штатное управление.

Управление по взаимодействию с институтами гражданского общества и средствами массовой информации.

Управление международного сотрудничества.

Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите.

Управление по организации дознания.

Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий.

В примечании к Указу Президента отмечается, что в данной структуре центрального аппарата к подразделениям *полиции* относятся: Главное управление по вопросам миграции; Главное управление по контролю за оборотом наркотиков; Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации; Главное управление оперативного реагирования; Главное управление по противодействию экстремизму; Главное управление по работе с личным составом; Главное управление собственной безопасности; Главное управление на транспорте; Главное управление уголовного розыска; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Национальное центральное бюро Интерпола; Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; Управление по организации дознания; Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий.

Указанные подразделения центрального аппарата МВД РФ не являются юридическими лицами (учреждениями). В этих подразделениях могут создаваться отделы, отделения, группы, направления.

Согласно п. 3 отмеченного выше Указа Президента РФ от 1 марта 2011 г. «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» (в последней редакции) установлена предельная штатная численность центрального аппарата МВД РФ (без персонала по охране и обслуживанию зданий) в количестве 6760 единиц, в том числе сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации в количестве 6014 человек, федеральных государственных гражданских служащих – 661 человека, работников – 85 человек.

Помимо структурных подразделений центрального аппарата МВД РФ правительственными решениями и решениями самого МВД РФ создан ряд специализированных федеральных казенных учреждений (функции учредителя осуществляет МВД РФ) с целью более эффективного решения поставленных перед МВД РФ задач. Такие учреждения осуществляют деятельность по отдельным направлениям научного, информационно-аналитического, медийного, методологического и иного характера, оказывая соответ-

ствующую помощь органам внутренних дел всей страны. Статус таких специализированных казенных учреждений позволяет им действовать в большей степени самостоятельно, что, в свою очередь, обуславливается особенностями задач, стоящих перед ними.

В числе таких учреждений: Всероссийский научно-исследовательский институт; Научно – производственное объединение «Специальная техника и связь»; Объединенная редакция; Главный информационно-аналитический центр; Главный центр административно-хозяйственного и транспортного обеспечения; Главный центр связи и защиты информации; Главный центр специальных перевозок; Научный центр безопасности дорожного движения; Центр кинологического обеспечения; Центр метрологии; Центр социальной работы; Экспертно-криминалистический центр.

Руководство МВД РФ, указанные выше подразделения центрального аппарата МВД РФ и указанные федеральные казенные учреждения располагаются в Москве – все вместе в совокупности являются управляюще-методологическим центром в системе органов внутренних дел.

Помимо этого, как отмечалось, во всех субъектах Федерации сформированы территориальные органы внутренних дел, а также функционируют образовательные организации МВД РФ (Академия управления, Краснодарский университет, Волгоградская академия, Белгородский юридический институт, Всероссийский институт повышения квалификации сотрудников МВД России и др.) и представители МВД РФ за рубежом.

Приведенная структура центрального аппарата, учреждений, образовательных организаций МВД РФ не статична, она меняется вместе с изменением социально-экономических и общественно-политических условий в российском обществе (наглядный пример – введение института полиции).

Организация внутренней деятельности МВД РФ как управляющего органа в системе органов внутренних дел осуществляется на основе Регламента МВД РФ, утвержденного приказом МВД РФ от 14 ноября 2022 г.¹

¹ Приказ МВД России от 14.11.2022 № 855 «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 25.04.2023 № 73140). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

Это довольно обширный документ, в начале которого представлена структура МВД РФ, в кратком виде перечислены полномочия Министра, его заместителей, начальников структурных подразделений МВД РФ. Отдельный раздел посвящен порядку планирования и организации работы МВД РФ, в том числе формированию планов и показателям деятельности МВД РФ, планированию деятельности руководства МВД РФ, подготовке информации (материалов) об оперативной обстановке и результатах работы по отдельным направлениям оперативно-служебной деятельности, Коллегии МВД РФ.

Указывается, в частности, что Коллегия МВД РФ образуется для рассмотрения вопросов по реализации возложенных на МВД РФ задач, относящихся к установленной сфере деятельности, а также выработке обоснованных и целесообразных управленческих решений и является постоянно действующим совещательным органом при Министре внутренних дел. Коллегию возглавляет Министр (председатель коллегии), в ее состав по должности входят заместители Министра, начальник Главного управления МВД РФ по СевероКавказскому федеральному округу, пользующийся правами заместителя Министра; Состав коллегии (кроме лиц, входящих в нее по должности) утверждается Президентом РФ. Коллегиальное осуждение актуальных вопросов в деятельности МВД РФ не отменяет принципа единоначалия, согласно которому Министр управляет всей системой органов внутренних дел¹, но позволяет глубоко анализировать проблемные ситуации, обсуждать актуальные вопросы с учетом более широкого спектра мнений.

В других разделах Регламента МВД РФ регулируется круг следующих вопросов, что видно по названиям разделов: Порядок подготовки и оформления решений МВД РФ, Порядок исполнения поручений в МВД России, Порядок подготовки и принятия нормативных правовых актов при осуществлении нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности, Порядок подготовки и рассмотрения проектов актов и международных договоров, которые вносятся в Правительство РФ, Законопроектная деятельность и порядок участия в деятельности палат

¹ Алиуллов Р.Р. К вопросу об институализации совещательных органов системы МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. № 2 (52). С. 16-22.

Федерального Собрания, Организация деятельности территориальных органов МВД России, Порядок взаимоотношений с органами судебной власти, Порядок взаимоотношений с органами и представителями государственной власти иностранных государств, международных организаций и органами государственной власти Российской Федерации по вопросам международного сотрудничества, Порядок рассмотрения отдельных видов обращений, Порядок работы с обращениями граждан и организаций, прием граждан, Порядок обеспечения доступа к информации о деятельности МВД РФ (его территориального органа), Размещение информации о деятельности МВД РФ (его территориального органа) в сети "Интернет", Порядок предоставления информации о деятельности МВД РФ (его территориального органа) по запросам.

Деятельность МВД РФ открыта для общества, о деятельности органов внутренних дел граждане могут узнавать из ряда источников. Так, функционирует официальный сайт МВД РФ с довольно широким перечнем разного рода сведений, свои сайты имеют подразделения центрального аппарата МВД РФ, федеральные казенные учреждения МВД РФ, образовательные образования МВД РФ, территориальные органы внутренних дел, издаются ведомственные журналы и газеты – как центральные, так и в субъектах Федерации.

В этом же контексте следует назвать Общественный совет при МВД РФ, который является совещательным органом и образуется в целях обеспечения согласования общественно значимых интересов граждан, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, а также общественных объединений, правозащитных, религиозных и иных организаций, профессиональных объединений предпринимателей и решения наиболее важных вопросов деятельности органов внутренних дел, в том числе полиции¹; такие общественные советы создаются и при территориальных органах внутренних дел, что предусмотрено п.7 ч. 7 ст. 9 ФЗ «О полиции»². Действуют также советы ветеранов. Такие общественные

¹ Положение об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 28.07. 2011 г., ред. от 17.09.2020 № 1027) // <http://www.kremlin.ru/acts/bank/33732> (Дата обращения: 05.12.2023).

² Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.10.2023).

формирования позволяют органам внутренних дел более эффективно решать поставленные задачи, своевременно устранять имеющиеся недостатки в деятельности сотрудников органов внутренних дел.

2.2. Правовые основы деятельности МВД России

Нормативно-правовая основа деятельности МВД РФ представляет собой совокупность юридических актов, регулирующих общественные отношения, где одной из сторон являются органы внутренних дел и их представители (сотрудники)¹.

Таковыми актами являются:

- Конституция России;
- международные правовые акты;
- акты федерального уровня (федеральные законы, указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, акты МВД РФ).

Помимо этого, издаются акты субъектов Федерации, а также муниципальные правовые акты, касающиеся правоохранительной деятельности. При этом, однако, нужно иметь в виду следующее. Несмотря на то, что субъекты Федерации и муниципальные образования хотя и не имеют полномочий создавать свои правоохранительные органы, тем не менее, региональные и муниципальные органы издают правовые акты по вопросам правоохранительной деятельности, в том числе связанные с работой административных комиссий, участия граждан в охране общественного порядка, профилактикой правонарушений, и прежде всего среди несовершеннолетних, и др. Но такого рода акты, которых сравнительно немного, в основном отражают некоторые организационные аспекты взаимодействия региональных и муниципальных органов с органами внутренних дел, что никоим образом не изменяет правового статуса органов внутренних дел (равно как региональных и муниципальных органов). В этой связи акцент делается на актах федерального уровня, которых, в свою очередь, очень много (это касается прежде всего актов МВД РФ), поэтому рассматриваются

¹ Карташов Н. Н. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2002. 170 с. С. 23.

лишь основные законодательные акты, президентские указы, правительственные постановления и акты МВД РФ.

Конституция России

Конституция РФ¹ определяет концептуальные позиции в деятельности правоохранительных органов как органов государственной власти России, в ст. ст.15, 21, 71, 72, 78, 114 и др. (в том числе конкретизируются те функции Правительства РФ, которые должны решаться посредством правоохранительных органов). Так, в Конституции РФ указывается, что «любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, в Конституции РФ свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения», (ч. 3 ст. 15); «никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию» (ч. 2 ст. 21); «каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства» (ч. 1. ст. 27). Закрепляются недопустимость вторжения в частную жизнь лица без его согласия (ч. 1 ст. 24); недопущение проникновения в жилище против воли проживающих в нем лиц иначе как в случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (ст. 25), презумпция невиновности (ст. 49), право не свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников (ст. 51) и др.

Согласно ч. 1 ст. 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц. Вот как раз МВД РФ в этом отношении является характерным примером – территориальные органы внутренних дел созданы во всех субъектах РФ и покрывают своей деятельностью вообще все населенные пункты страны. А в соответствии с п. «е» ч. 1 ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ «осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

с преступностью», и реализация этой функции возлагается на соответствующие правоохранительные органы, и прежде всего на МВД РФ. Можно назвать также согласование между федеральным центром и субъектами Федерации кандидатур на руководящие должности некоторых правоохранительных органов согласно п. «л» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ.

Международные правовые акты

Если иметь международные правовые акты, касающиеся деятельности органов внутренних дел, то МВД РФ в своей деятельности руководствуется, помимо российских актов, общепризнанными принципами и нормами международного права (п. 3 Раздела 1 Положения о МВД РФ¹). В этой связи в литературе отмечается, что международное сотрудничество в этой сфере (речь идет в основном о борьбе с преступностью) является реакцией мирового сообщества на все возрастающий рост преступности, имеющей иностранную составляющую. В целом международное сотрудничество носит вспомогательный характер по отношению к внутригосударственным мерам, однако по некоторым категориям преступлений (терроризм, незаконный оборот наркотических средств и др.) оно нередко позволяет добиться значительного эффекта. Правовую основу совместной деятельности государств и созданных ими международных организаций по противодействию преступности составляют многочисленные международные договоры, заключенные на универсальном, региональном и двустороннем уровнях².

Для примера можно назвать следующие акты общего международного сотрудничества: Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности (Резолюция 2002/13 ЭКОСОС от 24 июля 2002 г.); Дохинская декларация ООН от 12 апреля 2015 г. «О включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня в целях решения

¹ Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс» (Дата обращения: 05.12.2023 г.)

² Котляров И.В., Пузырева Ю.В. Международное право и его роль в деятельности органов внутренних дел России // Вестник экономической безопасности. 2015. № 7. С. 52-58.

социально-экономических проблем и обеспечения верховенства права на национальном и международном уровне, а также участию общественности»; Конвенция Шанхайской организации сотрудничества от 15 июня 2001 г. «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом»; Соглашением СНГ от 22 мая 2009 г. «Об обмене информацией в сфере борьбы с преступностью» и др.¹

Помимо этого, МВД РФ заключает двусторонние соглашения с аналогичными структурами других стран, размещенные на сайте МВД РФ²: Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Государства Катар от 17 декабря 2019 г.; Соглашение о сотрудничестве между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством юстиции и общественной безопасности Федеративной Республики Бразилии от 22 ноября 2019 г.; Соглашение между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Киргизской Республики об оказании финансовой, материально-технической и организационной помощи в борьбе с незаконным оборотом наркотиков (подписано 23 декабря 2020 г. (г. Бишкек), 25 декабря 2020 г. (г. Москва); Меморандум о взаимопонимании между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Министерством внутренних дел Восточной Республики Уругвай от 19 июня 2019 г. и др.

Особую роль в области противодействия преступности в международном сотрудничестве МВД РФ имеет Международная организация уголовной полиции Интерпол, в которой, согласно Указу Президента РФ от 30 июля 1996 г. «Об участии Российской Федерации в деятельности Международной организации полиции – Интерпола», наша страна принимает непосредственное участие, для чего создано Национальное центральное бюро Интерпола МВД РФ, Положение о котором утверждено в 2012 г. приказом

¹ Яковлева М.А. Международный опыт противодействия преступности в деятельности органов внутренних дел России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1 (81). С. 151-159.

² Соглашения, заключенные между МВД России и правоохранительными органами зарубежных государств, а также двусторонние международные договоры Российской Федерации, затрагивающих компетенцию МВД России // Официальный сайт МВД РФ / <https://мвд.рф/mvd/documents/m-soglasch> (Дата обращения: 15.12.2023).

МВД РФ¹ (подробнее в работах В.Б. Рыжова², Н.В. Дьякова³, Л.Н. Бочарниковой и В.Д. Шинкарева⁴, В.А. Колесникова⁵ и других авторов).

Федеральные законы

Ранее отмечалось, что деятельность МВД РФ имеет широкий спектр направлений, что не позволяет законодателю отрегулировать деятельность органов внутренних дел в одном законодательном акте. Из специальных законов следует выделить, разумеется, принятый в 2011 г. ФЗ «О полиции»⁶. При этом, однако, нужно иметь в виду, что полиция включает в себя только часть, хотя и важнейшую, общей структуры органов внутренних дел. Согласно ч. 1 и 2 ст. 4 указанного закона «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».

Ранее, при рассмотрении структуры центрального аппарата МВД РФ, определенной президентским указом⁷, отмечалось, что к подразделениям *полиции* относятся: Главное управление по вопросам миграции; Главное управление по контролю за оборотом наркотиков; Главное управление по обеспечению безопасности дорожного движения; Главное управление по обеспечению охраны общественного порядка и координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

¹ Приказ МВД России от 31.03.2012 № 305 (ред. от 28.12.2021) «Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

² Рыжов В.Б. Участие Интерпола в борьбе с терроризмом // Международное право. 2020. № 2. С. 56-69.

³ Дьяков Н.В. Национальное бюро Интерпола и его возможности в борьбе с преступностью // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 78-83.

⁴ Бочарникова Л.Н., Шинкарев В.Д. Международное взаимодействие Российской Федерации с иностранными государствами в сфере борьбы с преступностью // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2018. № 2. С. 21-26.

⁵ Колесников В.А. Международно-правовые основы сотрудничества по линии Интерпола // Вестник Воронежского института МВД России. 2014. № 2. С. 29-36

⁶ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.10.2023).

⁷ Указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 30.09.2022) «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 05.12.2023).

Главное управление оперативного реагирования; Главное управление по противодействию экстремизму; Главное управление по работе с личным составом; Главное управление собственной безопасности; Главное управление на транспорте; Главное управление уголовного розыска; Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции; Национальное центральное бюро Интерпола; Управление по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите; Управление по организации дознания; Управление по организации борьбы с противоправным использованием информационно-коммуникационных технологий. В территориальных органах соответствующие подразделения также входят в состав полиции.

О том, что полиция является, можно сказать, ядром всей системы органов внутренних дел, свидетельствует и перечень основных направлений ее деятельности, представленная в ч. 1 ст. 2 ФЗ «О полиции»:

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

Российский законодатель не раскрывает понятия «полиция», на что уже обращалось внимание в литературе. Очевидно, что это сделать необходимо, учитывая важную миссию полиции в обществе и имея в виду выделение полиции как важнейшей части системы органов внутренних дел. Ранее, в Законе РСФСР «О милиции» (1991 г.) закреплялось (применительно к милиции) следую-

щее определение: милиция в РСФСР – 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 принуждения¹. При этом добавлялось, что милиция входит в систему Министерства внутренних дел РСФСР.

Как представляется, определение полиции не должно быть громоздким, учитывая, опять же, непосредственную встроенность полиции в жизнь общества, и в этом смысле, соблюдая определенные традиции, последний вариант (применительно к милиции) может быть взят за основу для дефиниции понятия полиции, которое предлагается в следующем варианте: полиция – это правоохранительная структура в системе органов внутренних дел, предназначенная для защиты прав и свобод граждан, интересов общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств, имеющая полномочия применять меры принуждения.

В ФЗ «О полиции» регулируются также такие вопросы, как принципы деятельности полиции, обязанности и права полиции, применение полицией отдельных мер государственного принуждения, применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, правовое положение сотрудника полиции, финансовое и материально-техническое обеспечение деятельности полиции, контроль и надзор за деятельностью полиции.

Другой важнейший федеральный закон, регулирующий статус сотрудников органов внутренних дел, – ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»², который относится ко всем сотрудникам органов внутренних дел, а не только к сотрудникам полиции (в этой связи в литературе не без оснований подвергается критике отождествление полиции и

¹ Закон РСФСР от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст.503.

² Федеральный закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

органов внутренних дел, в том числе в некоторых нормативно-правовых актах¹).

В этом законе в ст. 1 указывается, что служба в органах внутренних дел представляет собой разновидность федеральной государственной службы, представляющую собой профессиональную служебную деятельность граждан Российской Федерации на должностях в органах внутренних дел Российской Федерации. В определенных законодательством случаях такая служба может проходить также на должностях, не являющихся должностями в органах внутренних дел. При этом должности в органах внутренних дел законодатель трактует как должности сотрудников органов внутренних дел, которые учреждаются в МВД РФ, его территориальных органах, подразделениях, организациях и службах.

Из других норм закона следует, что служба в органах внутренних дел осуществляется на должностях рядового и младшего, среднего, старшего, высшего начальствующего состава на всей территории страны. Государственные служащие органов внутренних дел наделяются государственно-властными полномочиями, соответственно могут совершать действия, влекущие юридические последствия, в отношении субъектов, не связанных с ними служебными отношениями². Особенности службы в органах внутренних дел заключаются также в сочетании функций правоохранительной деятельности с некоторыми чертами деятельности по оказанию услуг населению; во-вторых, в широком спектре используемых методов – административных, уголовно-процессуальных, оперативно-розыскных³. Специфика госслужбы в органах внутренних дел находит отражение в правах сотрудников органов внутренних дел. Так, согласно п. 21 ч.1, ч. 2-4 ФЗ «О службе в органах внутренних дел...» сотрудники органов внутренних дел имеют право: на применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (в случаях и порядке, которые предусмотрены ФЗ «О полиции»; на ношение и

¹ Галузо В. Н. Теория правоохраны в Российской Федерации (историко-правовое исследование). М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022. С. 291.

² Гайдов В. Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск. 2011.

³ Буянов И.В. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2011. С. 15.

хранение огнестрельного оружия и (или) специальных средств в порядке, устанавливаемом законом.

Служба в органах внутренних дел отличается также высокой степенью регламентации, директивным характером, административным стилем управления; жесткое регулирование данной сферы обусловлено общественной значимостью и необходимостью однозначной, беспромедлительной исполнений решений вышестоящих должностных лиц¹. При этом права сотрудников органов внутренних дел, которым присвоено специальное звание полиции, определяются также ФЗ «О полиции» и уточняются для каждой категории сотрудников органов внутренних дел по замещаемой должности должностным регламентом (должностной инструкцией). Как видно, здесь также выделяется полиция как наиболее важная составляющая системы органов внутренних дел.

Лицам, находящимся на службе в органах внутренних дел, с учетом их квалификации, образования, отношения к службе, выслуги лет, занимаемой должности и иных условий присваиваются специальные звания полиции, внутренней службы или юстиции (ст. 8 ФЗ «О службе в органах внутренних дел...»). Одним из элементов прохождения государственной службы является принятие присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации. Текст ее приводится в ч. 2 ст. 28 этого закона: «Я, (фамилия, имя, отчество), поступая на службу в органы внутренних дел, торжественно присягаю на верность Российской Федерации и ее народу! Клянусь при осуществлении полномочий сотрудника органов внутренних дел: уважать и защищать права и свободы человека и гражданина, свято соблюдать Конституцию Российской Федерации и федеральные законы; быть мужественным, честным и бдительным, не щадить своих сил в борьбе с преступностью; достойно исполнять свой служебный долг и возложенные на меня обязанности по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, хранить государственную и служебную тайну. Служу России, служу Закону!». Такая присяга подчеркивает особое положение и характер деятельности сотрудника органов внутренних дел².

¹ Хабибулина Л.Р., Муслухова А.И. Государственная служба в органах внутренних дел // Экономика и социум. 2018. № 5 (48). С. 1245-1250.

² Сергун П. П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 2008. С. 21

В ФЗ «О службе в органах внутренних дел...» регулируются и многие другие вопросы, в том числе: Правовое положение (статус) сотрудника органов внутренних дел; Возникновение и изменение правоотношений на службе в органах внутренних дел; Порядок прохождения службы в органах внутренних дел; Присвоение специальных званий; Служебная дисциплина в органах внутренних дел; Служебное время и время отдыха сотрудника органов внутренних дел; Гарантии социальной защиты сотрудника органов внутренних дел; Урегулирование конфликта интересов и разрешение служебных споров в органах внутренних дел; Формирование кадрового состава органов внутренних дел; Прекращение службы в органах внутренних дел; Финансирование службы в органах внутренних дел. Надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о службе в органах внутренних дел.

Данному закону корреспондирует ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, содержание которого очевидно по его названию.

Из этого закона следует, что социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел заметно выше, чем у других категорий граждан. Это обусловлено тем, что в целях решения важнейших вопросов развития государства и общества на сотрудников органов внутренних дел возложены дополнительные обязанности и ограничения в виде ненормированного служебного дня, привлечения к выполнению служебных обязанностей в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни, большого перечня запретов и ограничений, дополнительных требований к служебному поведению и т. д. (в частности, в условиях рыночной экономики сотрудники органов внутренних дел не имеют права заниматься предпринимательской деятельностью), на них ложится огромная физическая и моральная нагрузка, личный состав нередко вынужден нести службу в условиях усиленного режима; кроме того, находясь на службе, сотрудники в силу ее характера рискуют

¹ Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

высшими личностными ценностями – жизнью и здоровьем¹. Несмотря на такие социальные гарантии, в России ощущается кадровая нехватка в системе органов внутренних дел, это касается и периода начала 2020-х гг., соответственно представляется необходимым принимать дополнительные меры для решения этой проблемы².

Помимо приведенных федеральных законов, в наибольшей мере регулирующих деятельность органов внутренних дел, имеется еще ряд федеральных законов, где такая деятельность регулируется в той или иной степени по отдельным аспектам. Это прежде акты, содержащие процессуальные нормы – Уголовно-процессуальный кодекс РФ, Кодекс об административных правонарушениях РФ, Кодекс административного судопроизводства, а также ряд иных законов, в числе которых: ФЗ «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (принят в 1992 г.), ФЗ «О праве граждан РФ на свободу передвижения, выбора места пребывания и места жительства в пределах Российской Федерации» (1993 г.), ФЗ «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» (1995 г.), ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (1995 г.), ФЗ «О безопасности дорожного движения» (1995 г.), ФЗ «Об оружии» (1996 г.), ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» (1998 г.), ФЗ «Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (1999 г.), ФЗ «О чрезвычайном положении» (2001 г.), ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» (2008 г.), ФЗ «О противодействии коррупции» (2008 г.), ФЗ «О безопасности» (2010 г.),

¹ Киричек Е.В. Социальная и правовая защищенность сотрудников органов внутренних дел в современной России // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2010. № 4 (14). С. 21-31; Мещеряков А.Н. Социальные гарантии сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации в контексте социальной политики государства // Правопорядок: история, теория, практика. 2015. № 1 (4). С. 138-145.

² Мелентьев А.А. Актуальные проблемы подготовки кадров для органов внутренних дел // Право и управление. 2023. № 4. С. 121-125; Кривокорытова О.С. Проблемные аспекты социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел // Скиф. 2023. № 7 (83). С. 132-137; Чимарев С.Ю., Бялт В.С. Правовые и организационные основы социальных гарантий сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации // Закон и право. № 7. С. 70-73 и др.

ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (2020 г.), ФЗ «О пробации» (2023 г.) и др.

Поскольку МВД РФ является федеральным органом исполнительной власти, то регулирование его статуса во многом определяется указами Президента РФ, а также решениями Правительства РФ. Кроме того, МВД РФ издает большое количество ведомственных актов, публикуемых на официальном сайте МВД РФ. Эти акты детализируют нормы федеральных законов.

С начала 2010-х гг. в деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений активно внедряются административные регламенты по предоставлению государственных и муниципальных услуг. Административные регламенты отличаются от других нормативных правовых актов своей стандартизованностью, особенностями структуры, в частности, в них обязательно должны быть указаны следующие разделы: вводные (общие) положения, стандарты, состав, последовательность и сроки тех или иных административных процедур, указанные на форму предоставления (электронная либо в МФЦ), формы контроля, способы рассмотрения жалоб, в том числе досудебный (внесудебный) порядок обжалования и др. Административные регламенты не устанавливают новых полномочий должностных лиц, а лишь на основе уже имеющихся, установленных законом, регламентируют детально процедуры реализации данных полномочий, сводя тем самым коррупционные риски к минимуму¹.

В МВД РФ также принимаются такие регламенты, в их числе:

Приказ МВД РФ от 23 декабря 2022 г. «Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно-справочной информации»².

МВД РФ не только разрабатывает нормативные правовые акты, но и активно проводит мониторинг практики применения за-

¹ Захарова М.Г. Государственные услуги предоставляемы органами внутренних дел России: особенности правового регулирования, проблемы, тенденции развития // Вопросы права. 2023. № 2. С. 27-32.

² Приказ МВД РФ от 23.12.2022 № 984 «Об утверждении административного регламента министерства внутренних дел российской федерации по предоставлению государственной услуги по предоставлению адресно - справочной информации» (Зарегистрировано в Минюсте РФ 30.12.2022 № 71910) // Официальный сайт МВД РФ / <https://дпд.мвд.рф/документы/нормативные-правовые-акты-мвд-россии> (дата обращения: 01.10.2023).

конодательства, регулирующего правоотношения в сфере административного, уголовного, гражданско-правового законодательства, противодействия экстремизму и терроризму, а также участвует в разработке законопроектов, нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти¹.

Отметим еще, что каждый орган внутренних дел, каждое подразделение, управление, центр и прочие структуры в системе МВД РФ осуществляют свою деятельность не иначе как основе соответствующего нормативно-правового акта (устава, положения), регулирующего правовое положение соответствующей структуры. Это относится и к сотрудникам органов внутренних дел – каждый имеет должностную инструкцию, утверждаемую вышестоящим начальником.

Как видно, деятельность МВД РФ, в целом органов внутренних дел, их сотрудников юридически регламентирована очень подробно, и это не случайно – ведь они имеют широкие полномочия, в том числе правомерного ограничения прав и свобод граждан – важнейших ценностей каждого человека, соответственно содержание таких полномочий должно сводить к минимуму возможные ошибки, а также быть понятны и должностным лицам, и самим гражданам.

2.3. Функции и полномочия МВД России как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел

Как отмечалось выше, в данном пособии при рассмотрении статуса МВД РФ как федерального органа исполнительной власти делается отграничение МВД РФ как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел, и территориальных органов внутренних дел как структурных элементов этой системы, возглавляемой МВД РФ. Соответственно различаются их функции и полномочия. В этой связи следует заметить, что в ФЗ «О поли-

¹ Безруков А.В. Конституционно-правовые основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в России // Вестник Московского университета МВД России. 2017. № 1. С. 30-34.

ции»¹ функции (основные направления деятельности, задачи) и полномочия полиции относятся в целом к территориальным органам внутренних дел и к сотрудникам полиции как основной части системы органов внутренних дел.

Другого федерального закона, который бы регулировал бы статус МВД РФ как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел, нет.

Соответственно данные вопросы регламентируются Указом Президента РФ от 21 декабря 2016 г. «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации»².

В п. 1 Положения указывается, что МВД РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим ряд функций, в том числе по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, в сфере миграции, а также правоприменительные функции по федеральному государственному контролю (надзору) в сфере внутренних дел.

Как видно, функции МВД РФ имеют три ключевых составляющих в сфере внутренних дел:

- выработка и реализация государственной политики в сфере своей деятельности;
- нормативно-правовое регулирование этой сферы в рамках установленных полномочий;
- осуществление ведомственного контроля (надзора) за деятельностью органов внутренних дел.

При этом в Положении о МВД РФ особо выделены сфера контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, а также сфера миграции – очевидно, потому, что сравнительно недавно эти направления являлись компе-

¹ Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «О полиции». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 10.10.2023).

² Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 17.07.2023) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации». Там же (Дата обращения: 05.12.2023).

тенцией не МВД РФ, а самостоятельных федеральных органов исполнительной власти (Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков и Федеральной миграционной службы), которые вошли в структуру МВД РФ Указом Президента РФ от 5 апреля 2016 г. «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции»¹.

Исходя из этих функций, определены задачи МВД РФ (п. 2 Положения о МВД РФ), о которых ранее уже упоминалось; эти задачи в некоторых формулировках сходны с функциями МВД РФ:

- выработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел;
- нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- обеспечение федерального государственного контроля (надзора) в сфере внутренних дел;
- обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности, предоставление государственных услуг в сфере внутренних дел;
- управление органами внутренних дел Российской Федерации;
- обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД РФ, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства возложено на МВД РФ.

Для реализации указанных функций и задач МВД РФ наделяется соответствующими полномочиями (п. 11 Положения о МВД РФ).

В частности, МВД РФ как управляющий орган в системе органов внутренних дел:

- *формирует основные направления государственной политики в сфере внутренних дел на основе анализа и прогнозирования: состояния преступности; положения дел в области охраны общественного порядка и*

¹ Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05.2018) «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции». Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс» (Дата обращения: 05.12.2023).

собственности, обеспечения общественной безопасности; миграционных процессов;

- разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел;

- разрабатывает и представляет Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных законов, актов Президента РФ, Правительства РФ, других документов по вопросам и относящимся к сфере внутренних дел;

- осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних дел, в рамках своей компетенции;

- определяет основные направления деятельности органов внутренних дел;

- обобщает практику применения законодательства и проводит анализ реализации государственной политики в сфере внутренних дел, а также анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел;

- обеспечивает разработку и реализацию государственных программ в сфере внутренних дел;

- разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

- организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

- осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) в сфере миграции;

- формирует государственную политику в области безопасности дорожного движения и участвует в реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения;

- осуществляет контроль (надзор) в области безопасности дорожного движения, государственный контроль (надзор) за реализацией органами исполнительной власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления, их должностными лицами полномочий, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения и соблюдением требований в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации в сфере миграции;

- организует проведение государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;

- осуществляет во взаимодействии с уполномоченными органами государственной власти депортацию иностранных граждан и лиц без гражданства, а также контроль за исполнением иностранным граждани-

ном или лицом без гражданства назначенного ему административного наказания в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации в форме контролируемого самостоятельного выезда из Российской Федерации;

- обеспечивает реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

- обеспечивает планирование деятельности органов внутренних дел, осуществляет их инспектирование и контроль за их деятельностью;

- участвует в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию в системе МВД России;

- обеспечивает по решению Президента Российской Федерации участие сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности;

- организует и осуществляет предоставление в соответствии с законодательством Российской Федерации сведений о своей деятельности средствами массовой информации;

- организует постоянный мониторинг общественного мнения о деятельности органов внутренних дел и организаций системы МВД России, а также мониторинг взаимодействия полиции с институтами гражданского общества;

- организует кадровое обеспечение системы МВД России, в том числе подготовку кадров путем реализации основных и дополнительных профессиональных образовательных программ и основных программ профессионального обучения в федеральных государственных организациях, осуществляющих образовательную деятельность и находящихся в ведении МВД России;

- обеспечивает контроль за законностью решений и действий должностных лиц системы МВД РФ, соблюдение законности при осуществлении сотрудниками органов внутренних дел оперативно-служебной деятельности, поддержание служебной дисциплины сотрудников органов внутренних дел; организует воспитательную, психологическую, социальную, культурно-просветительскую работу с личным составом органов внутренних дел, его подготовку по служебно-прикладным видам спорта, а также проведение мероприятий в области физической культуры и спорта;

- обеспечивает исполнение законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции в системе МВД России;

– обеспечивает в системе МВД России собственную безопасность и защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

– обеспечивает внедрение в деятельность органов внутренних дел достижений науки, техники и положительного опыта, а также развитие систем связи и автоматизированного управления в системе МВД России;

– осуществляет информационно-правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел, в том числе ведение баз данных правовой информации в сфере внутренних дел;

– организует прием граждан, своевременное и в полном объеме рассмотрение обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

– оказывает гражданам бесплатную юридическую помощь в виде правового консультирования в устной или письменной форме и осуществляет правовое информирование и правовое просвещение в соответствии с законодательством Российской Федерации в сфере внутренних дел;

– организует работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов МВД России;

– подготавливает предложения по формированию федерального бюджета;

– осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, а также бюджетные полномочия главного администратора (администратора) доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, администратора источников финансирования дефицита федерального бюджета;

– осуществляет пенсионное обеспечение граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел с правом на пенсию, членов их семей, а также иных лиц, пенсионное обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД РФ и др.

Помимо этого, сравнительно и заметно много полномочий относятся к деятельности университетов, академий, институтов и других образовательных учреждений, находящихся в ведении МВД РФ.

МВД РФ в образовательной сфере (в существенно сокращенных формулировках):

– устанавливает квалификационные требования к специальной профессиональной подготовке выпускников учебных заведений;

– устанавливает порядок организации и осуществления образовательной деятельности;

– разрабатывает и утверждает примерные основные программы профессионального обучения;

– устанавливает порядок и условия приема в учебные заведения;

- устанавливает порядок отчисления, восстановления обучающихся, перевода их из одного учебного заведения в другое;
- определяет перечень информации о деятельности учебных заведений для размещения в форме открытых данных в СМИ;
- устанавливает особенности реализации прав в сфере образования обучающихся, педагогических работников;
- устанавливает квоту целевого приема в учебные заведения;
- устанавливает порядок и сроки проведения аттестации руководителей и кандидатов на должности руководителей учебных заведений (за исключением руководителей, назначаемых Президентом РФ);
- определяет правила ношения форменной одежды обучающимися.

В рассматриваемом Положении о МВД РФ после длинного списка «полномочий» МВД РФ (п.11) перечисляются «права» (п.12), которые имеет МВД РФ в целях осуществления своих «полномочий».

Таких прав МВД РФ сравнительно немного (всего 17). В частности, указывается, что МВД РФ имеет право:

- приостанавливать или ограничивать во время чрезвычайных ситуаций использование любых сетей связи и средств связи, а также использовать в приоритетном порядке эти сети связи и средства связи;
- использовать при необходимости возможности других государственных и муниципальных органов, общественных объединений и организаций;
- осуществлять управление и распоряжение жилищным фондом, закрепленным на праве оперативного управления за МВД РФ;
- формировать и вести федеральные учеты, информационные системы, в том числе банки данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической и иной информации, а также пользоваться в установленном порядке учетами и информационными системами других федеральных органов исполнительной власти;
- взаимодействовать в соответствии с международными договорами с компетентными органами иностранных государств и международными организациями по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;
- учреждать печатные и электронные средства массовой информации для освещения деятельности органов внутренних дел, опубликования нормативных правовых актов, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;
- создавать информационные системы, системы связи и передачи данных, а также использовать в своей деятельности достижения в области науки и техники, современные технологии и информационно-телекоммуникационную инфраструктуру;

– открывать представительства МВД РФ за рубежом и направлять представителей МВД РФ в иностранные государства и международные организации;

– использовать наркотические средства, психотропные вещества и их прекурсоры, а также новые потенциально опасные психоактивные вещества в экспертной, оперативно-разыскной и иной деятельности в соответствии с законодательством и др.

Помимо полномочий и прав МВД РФ как федерального исполнительного органа в сфере внутренних дел, в п. 20 Положения о МВД РФ довольно подробно (26 подпунктов) регулируется компетенция Министра внутренних дел.

В частности, указывается, что Министр внутренних дел:

– создает в пределах своей компетенции территориальные органы МВД РФ, организации и подразделения, необходимые для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД РФ;

– издает нормативные правовые акты, в том числе совместно с руководителями других федеральных органов исполнительной власти; заключает межведомственные соглашения, международные договоры Российской Федерации межведомственного характера в сфере внутренних дел;

– вносит Президенту РФ: представления о назначении на должности, которые включены в перечень должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел; предложения об учреждении знаков различия и других официальных символов в системе МВД России; предложения о составе полиции, об определении порядка создания, реорганизации и ликвидации ее подразделений, организаций и служб; представления о присвоении классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации действительного государственного советника Российской Федерации 1, 2 и 3 класса федеральным государственным гражданским служащим системы МВД России и др.;

– вносит Председателю Правительства РФ: предложения о предельной штатной численности органов внутренних дел; предложения о размере бюджетных ассигнований федерального бюджета на содержание сотрудников органов внутренних дел; предложения о предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД России и др.;

– вносит в установленном порядке в Минфин РФ предложения по формированию федерального бюджета;

– утверждает: положения о структурных подразделениях центрального аппарата МВД РФ, положения (типовые положения) о территориальных органах МВД РФ (за исключением типового положения о территориальном органе МВД РФ по субъекту Федерации), типовые положения о структурных подразделениях территориальных органов МВД РФ, положение о заграничном аппарате МВД РФ, уставы (типовые уставы) органи-

заций системы МВД РФ; штатные расписания структурных подразделений центрального аппарата МВД РФ, территориальных органов МВД РФ на различных уровнях (окружном, межрегиональном и др.); схему размещения территориальных органов, организаций системы МВД РФ и их подчиненность; перечень должностей, замещаемых лицами рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава в органах внутренних дел, и соответствующих этим должностям специальных званий; положение о коллегии МВД России; наставления, уставы, инструкции, положения по направлениям деятельности органов внутренних дел и др.;

– учреждает именные стипендии, определяет размеры и условия выплаты таких стипендий курсантам и слушателям федеральных государственных образовательных организаций, находящихся в ведении МВД России, а также учреждает премии: в области литературы и искусства и др.;

– определяет: порядок реализации сотрудниками органов внутренних дел полномочий за пределами территории, обслуживаемой территориальным органом МВД РФ; порядок отчетности должностных лиц органов внутренних дел перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами; порядок ведения личных дел сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД РФ; порядок централизованного учета персональных данных сотрудников органов внутренних дел и граждан Российской Федерации, поступающих на службу в органы внутренних дел; порядок привлечения сотрудников органов внутренних дел к выполнению служебных обязанностей сверх установленной продолжительности еженедельного служебного времени, а также в ночное время, в выходные и нерабочие праздничные дни; порядок прохождения гражданами Российской Федерации, принятыми на службу в органы внутренних дел, профессионального обучения; порядок использования геральдического знака – эмблемы органов внутренних дел; порядок организации морально-психологического обеспечения деятельности органов внутренних дел; определяет порядок обеспечения сотрудников органов внутренних дел денежным довольствием; в пределах своей компетенции порядок реализации полномочий МВД РФ (в том числе осуществления деятельности органами внутренних дел) и др.;

– назначает на должность и освобождает от должности в пределах своей компетенции сотрудников органов внутренних дел и федеральных государственных гражданских служащих системы МВД РФ;

– устанавливает в пределах своей компетенции порядок отбора кандидатов для службы в органах внутренних дел, а также порядок направления на обучение в федеральные государственные образовательные организации, находящиеся в ведении МВД РФ; пропускной и внутриобъектовый режимы на объектах системы МВД России и др.

– представляет МВД РФ в отношениях с федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями;

– отменяет противоречащие законодательству решения должностных лиц системы МВД РФ;

– заключает отраслевое тарифное соглашение;

– имеет наградной и подарочный фонды для награждения сотрудников органов внутренних дел, федеральных государственных гражданских служащих и работников системы МВД РФ, а также других лиц, оказывающих содействие в выполнении задач и осуществлении полномочий, возложенных на МВД РФ;

– организует работу центрального аппарата МВД РФ, утверждает правила внутреннего распорядка;

– осуществляет руководство деятельностью Государственного антинаркотического комитета.

Этот перечень не исчерпывающий: в пп.26 Положения о МВД РФ указывается, что Министр «осуществляет иные полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации», из чего можно сделать вывод, что весь п.20 посвящен регулированию полномочий Министра внутренних дел.

Содержание и реализация полномочий МВД РФ являются предметом различных научных исследований, учитывая наличие в этой сфере еще немало проблем, что обусловлено как масштабностью, так и широким спектром деятельности МВД РФ.

ГЛАВА 3. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ И ИХ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ

3.1. Территориальные органы внутренних дел как структурные звенья МВД России

Федеральные органы исполнительной власти Российской Федерации независимо от их статуса – федеральное министерство, федеральная служба или федеральное агентство¹ – имеют свои подразделения в субъектах Федерации, а некоторые из них – в федеральных округах, что соответствует положению ст. 78 Конституции РФ². Структурные подразделения федерального органа исполнительной власти демонстрируют четкую иерархию в системе определенного органа (независимо от его формы): федеральные органы исполнительной власти на уровне федерального округа (если таковые имеются) подчиняются вышестоящим подразделениям (как правило, на уровне центрального аппарата, расположенного в Москве), но при этом контролируют подразделения федеральных органов исполнительной власти в субъектах. Окружные структурные подразделения определенного федерального органа исполнительной власти «не касаются» напрямую подразделений этого же органа исполнительной власти на уровне муниципальных образований (так называемых районных подразделений), но могут контролировать их опосредованно – через подразделение соответствующего федерального органа исполнительной власти, отвечающего за реализацию его полномочий в пределах субъекта Федерации. Среди федеральных органов исполнительной власти МВД России не является исключением. Территориальные органы МВД России можно разделить на несколько видов.

Во-первых, это подразделения, которые реализуют свои полномочия на уровне субъекта Российской Федерации. К таким под-

¹ Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Там же.

разделениям можно отнести главные управления (например, Главное управление МВД России по Краснодарскому краю), управления (например, Управление МВД России по Астраханской области), управления на транспорте по федеральным округам (например, Управление на транспорте МВД России по Южному федеральному округу) и министерства, которые существуют только в республиках, входящих в состав Российской Федерации (например, МВД по Республике Ингушетия).

Во-вторых, к территориальным органам относят подразделения, которые располагаются в тех или иных муниципальных образованиях, расположенных уже внутри конкретного субъекта и подчиненных территориальному органу на уровне субъекта (если говорить про такие виды территориальных органов, которые подчиняются ГУ МВД России по Краснодарскому краю, то к их числу можно отнести, например, Отдел МВД России по Динскому району или Управление МВД России по г. Краснодару). Однако и в первом, и втором случае есть исключения, которые не подпадают ни под одну из указанных нами категорий.

В первом случае такого рода исключением может выступать ГУ МВД России по Северо-Кавказскому федеральному округу, образованное во исполнение Указа Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208¹ приказом МВД России от 2 апреля 2010 г. № 259дсп. Особенность его в том, что это единственное Главное управление МВД России, которое осуществляет руководство МВД России в пределах федерального округа, аналогичных примеров в России нет, за исключением управлений на транспорте МВД России. Можно предположить, что это способствует усилению контроля за деятельностью региональных подразделений МВД России, находящихся на Северном Кавказе, где длительное время наблюдалась активность экстремистских и террористических организаций, и что такой контроль поможет впредь минимизировать подобные деструктивные проявления. Это, кстати, подтверждает подп. 5.5.1 Положения о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу, утвержденного приказом МВД России от

¹ Указ Президента РФ от 18 февраля 2010 г. № 208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

20 июня 2011 г. № 863, где указано, что одной из основных задач управления является «координация деятельности сил и средств Временной оперативной группировки органов внутренних дел и подразделений МВД России в составе Объединенной группировки войск (сил) по проведению контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»¹.

Своеобразным исключением из правил является также и ГУ МВД России по городу Санкт-Петербургу и Ленинградской области. Согласно ст. 65 Конституции РФ² город и область являются двумя самостоятельными субъектами, соответственно, данное территориальное подразделение МВД России можно назвать межрегиональным. Санкт-Петербург – административный центр Ленинградской области. Количество граждан, проживающих в одном и другом субъекте, ниже, чем в Москве и Московской области. В связи с тем, что Санкт-Петербург менее густонаселенный город, чем Москва, а также благодаря тому, что он аккумулирует в себе важнейшие экономические, политические, социальные и иные ресурсы области, принято решение о создании единого межрегионального территориального органа внутренних дел, объединяющего два самостоятельных региона России.

Среди особенностей организации территориальных органов МВД России на уровне субъектов Российской Федерации, выделяется относительно недавно образованный Отдел МВД России по федеральной территории «Сириус». Исходя из Положения об Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральной территории «Сириус», данное подразделение нельзя в полной мере назвать территориальным органом МВД России на региональном уровне, так как в соответствии со ст. 3 указанного положения оно «находится в оперативном подчинении начальника ГУ МВД России по Краснодарскому краю и начальника УМВД России по г. Сочи ГУ МВД России по Краснодарскому краю»³.

¹ Приказ МВД России от 20 июля 2011 г. № 863 «Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу» // СТРАС «Юрист» (дата обращения 24.06.2023).

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Приказ МВД России от 12 апреля 2021 г. № 209 «Об утверждении Положения об Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральной территории «Сириус» // СТРАС «Юрист» (дата обращения 24.06.2023).

Однако формулировка «оперативное управление» не означает полноценной зависимости от ГУ МВД России по Краснодарскому краю, а скорее указывает на обязательное и своевременное исполнение приказов и распоряжений руководства ГУ МВД России по Краснодарскому краю в целях пресечения и предупреждения преступлений в смежных районах федеральной территории «Сириус» и Краснодарского края. Автономия Отдела МВД России по федеральной территории «Сириус» от ГУ МВД России по Краснодарскому краю также закрепляется ст. 11 и 13 указанного положения, согласно которым начальника Отдела МВД России по федеральной территории «Сириус», а также его заместителей назначает Министр внутренних дел РФ, а не начальник ГУ МВД России по Краснодарскому краю. Кроме того, данное структурное подразделение создано во исполнение ст. 67 Конституции РФ¹ и Федерального закона от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории "Сириус"»².

Говоря о специфике территориальных органов МВД России на районном уровне, необходимо отметить, что они подразделяются на две основные категории. К первой относятся отделы, которые осуществляют свои полномочия, как правило, в пределах муниципального района, ко второй – управления, которые реализуют свою деятельность на уровне муниципального образования.

Стоит обратить внимание на тот факт, что управление как территориальный орган на уровне субъекта Российской Федерации и управление как территориальный орган на районном уровне не тождественны, поскольку такое структурное подразделение, как управление на районном уровне, руководит зачастую несколькими отделами, расположенными в пределах одного и того же муниципального образования. Соответственно, управление как структурное подразделение МВД России на уровне субъекта Российской Федерации осуществляет руководство несколькими (а иногда несколькими десятками) отделами и управлениями, расположенными в разных муниципальных образованиях, но входящими в состав одного и того же субъекта. Управление как структур-

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Федеральный закон от 22 декабря 2020 г. № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус» (с изменениями и дополнениями). Там же.

ное подразделение МВД России на районном уровне располагается обычно в таком муниципальном образовании, которое имеет статус городского округа с внутригородским делением (в городах федерального значения – чаще всего во внутригородских территориях). Во внутригородских районах же находятся отделы, которые осуществляют руководство в пределах района (либо части района), но подчиняются управлению, которое координирует деятельность органов внутренних дел во всем городском округе.

Так, например, на территории муниципального образования город Краснодар, имеющего статус городского округа с внутригородским делением, главным территориальным подразделением органов внутренних дел является Управление МВД России по городу Краснодару, включающее в себя шесть структурных подразделений, которые на уровне внутригородского района реализуют полномочия ОВД. При этом стоит отметить, что, во-первых, границы территорий, в пределах которых осуществляет свои полномочия тот или иной отдел, подчиненный управлению на уровне городского округа, определяются приказами ГУ МВД России по Краснодарскому краю, а не Управления МВД России по городу Краснодару, во-вторых, ввиду большой плотности населения г. Краснодара принято решение в некоторых округах сформировать не один, а несколько отделов, которые обслуживают разные территории в пределах одного района (внутригородского округа). Так появился Отдел полиции (п. Калинино) Управления МВД России по городу Краснодару, который расположен в восточной части Прикубанского округа города Краснодара, где также находится другой отдел полиции, обслуживающий западную часть данного района (внутригородского округа). Необходимость создания дополнительного отдела полиции обусловлена, как нам представляется, не только резким приростом населения в столице Кубани¹, но и тем, что в Прикубанский округ наряду с городскими территориями входят также пригородные сельские поселения (например, станица Елизаветинская и др.), что требует наличия дополнительных сил и средств для обеспечения охраны жизни и здоровья граждан на достаточно обширной территории.

¹ URL: <https://краснодар.23.мвд.рф/umvd/структура/item/8366374/> (дата обращения 25.06.2023).

В целях обеспечения законности и правопорядка в отдаленных районах города Краснодара создаются пункты полиции, подчиняющиеся отделам полиции, которые, в свою очередь, находятся под руководством управления внутренних дел по городскому округу. Необходимо указать, что такая практика не является чем-то необычным, поскольку аналогичные пункты полиции создаются, например, в разных частях муниципальных районов (и это при условии, что существуют телефонная связь и сеть Интернет, посредством которых можно заявлять о преступлениях, правонарушениях и иных происшествиях¹), что способствует реализации положений ст. 7 Конституции РФ², закрепляющей социальное государство в качестве основы конституционного строя. Особое внимание следует уделить подразделениям, входящим в структуру управлений на транспорте по федеральным округам. Их особенность заключается в том, что внутри указанных управлений создаются управления и отделы (включающие в себя линейные отделения и пункты), которые контролируют деятельность органов внутренних дел на уровне субъекта или нескольких субъектов Российской Федерации. В данном случае формирование структуры территориальных органов на районном и региональном уровнях основывается не на федеративном устройстве нашего государства и не на специфике муниципальных образований внутри субъектов, входящих в состав Российской Федерации. Структура линейных отделов обусловлена особенностями обслуживаемых путей сообщения (железнодорожных, автобусных, воздушных, речных и морских).

Важно заметить, что такая логика структурных подразделений управлений на транспорте МВД России имеет конституционно-правовую конъюнктуру. Известно, что террористическая деятельность различных деструктивных групп осуществляется преимущественно в местах массовых скоплений людей. В данном

¹ Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Там же.

случае аэропорты, речные и морские порты, а также железнодорожные и автобусные станции (вокзалы) не являются исключениями. Как известно, в соответствии с ч. 4 ст. 3, ч. 5 ст. 13, ч. 2 ст. 29 Конституции РФ¹ запрещаются создание формирований и пропаганда идеологии, которые подрывают основы конституционного строя, дискриминируют различные социальные группы, разжигают межнациональную, межконфессиональную или межрелигиозную рознь, посягают на государственную безопасность и государственный суверенитет России. Поэтому функционирование линейных структурных подразделений МВД России иллюстрирует направленность политики нашего государства на сохранение стабильности общественного порядка. Не стоит забывать, что данная функция реализуется в контексте обеспечения права граждан на свободное передвижение по территории Федерации, а также на свободный въезд в страну и свободный выезд из нее, закрепленного в ст. 27 Конституции РФ².

Такова специфика построения территориальных органов МВД России. Отметим, что в структуру территориальных органов МВД России не включаются образовательные, научные и иные подразделения, которые напрямую не выполняют обязанности, возложенные на полицию, но осуществляют деятельность по выработке мер, направленных на профилактику и пресечение преступной деятельности, защиту прав и свобод граждан, охрану имущества физических и юридических лиц, а также реализуют мероприятия, связанные с подготовкой будущих правоприменителей, которые будут проходить службу в территориальных подразделениях органов внутренних дел, т.е. формируют кадры для замещения должностей в полиции.

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Там же.

3.2. Правовые основы деятельности территориальных органов внутренних дел

Деятельность территориального органа МВД России не может не учитывать требования положений Федерального закона от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, закладывающего основы прохождения службы в органах внутренних дел, а также ведомственных нормативных правовых актов², которые закрепляют порядок организации прохождения службы в системе МВД России.

Данная категория нормативных правовых актов свидетельствует о внутриведомственной деятельности, но не регулирует вопросы институционализации территориальных органов МВД России в системе публичных органов власти. То, что служба в органах внутренних дел относится к иным видам федеральной государственной службы, дает основания утверждать, что сотрудники МВД России входят в общую систему государственных служащих. Именно это указывает на принадлежность МВД России к органам государственной власти (в широком смысле – к органам публичной власти).

В связи с этим существует необходимость определения правовых начал, которые обуславливают направления деятельности органов внутренних дел в Российской Федерации, закрепляя их статус в системе органов власти. Вопрос заключается в том, чтобы выяснить, насколько существенно изменился (и изменился ли вообще) статус территориальных органов МВД России в контексте институционализации их в системе публичных органов власти. Одним из основных источников, отражающих публично-правовой характер деятельности органов внутренних дел, выступает Конституция РФ³.

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Приказ МВД России от 1 февраля 2018 г. № 50 «Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации». Там же.

³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Там же.

Учитывая задачи, на решение которых направлена деятельность органов внутренних дел в субъектах Российской Федерации, нельзя не указать ст. 2 Конституции РФ, которая не только провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, но и акцентирует внимание на защите этих прав как обязанности государства, что прямо указывает на необходимость создания правоохранительных органов в целом и территориальных органов МВД России в частности. Если говорить о конституционно-правовом статусе МВД России в контексте основ конституционного строя, нельзя не упомянуть ч. 2 ст. 11 Конституции РФ, поскольку территориальные органы МВД России относятся к государственным органам власти, осуществляющим свои полномочия в субъектах Российской Федерации. Отдельно в рамках гл. 1 Конституции РФ в качестве норм, определяющих правовое положение территориальных органов МВД России, можно указать ч. 4 ст. 3 и ч. 5 ст. 13. В частности, с целью реализации закрепленных в них требований в системе МВД России создаются подразделения, главной задачей которых является противодействие проявлениям деструктивной идеологии, в том числе в киберпространстве.

Но в большей степени детерминируют положение структурных подразделений МВД России в субъектах Российской Федерации нормы, зафиксированные в гл. 3 Конституции РФ, поскольку именно в ней идет речь о специфике федеративного устройства нашего государства. Особого внимания здесь заслуживают статьи, которые закрепляют, что относится к исключительному ведению Российской Федерации, а что – к совместному ведению России и субъектов, входящих в ее состав. Так, во-первых, в ст. 71 Конституции РФ указано, что организация публичной власти является прерогативой Федерации; во-вторых, оборона и безопасность также относятся к исключительному ведению России; в-третьих, федеральная государственная служба выступает в качестве института, контролируемого непосредственно Российской Федерацией.

Очевидно, что оборона государства выступает в качестве основной функции Вооруженных Сил РФ, однако безопасность страны, ее населения, обеспечение суверенитета являются также обязанностью органов внутренних дел, поскольку основные направления работы МВД России близки по содержанию к направлениям деятельности по обеспечению безопасности в Рос-

сийской Федерации, указанным в ст. 3 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»¹. В ст. 72 Конституции РФ указано, что защита прав и свобод человека и гражданина находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Именно функция по осуществлению правоохранительной деятельности в большей степени важна для понимания статуса территориальных органов МВД России. С одной стороны, обеспечение безопасности (ст. 71 Конституции РФ) и защита прав и свобод (ст. 72 Конституции РФ) не противоречат друг другу. С другой стороны, их разграничение по вопросам ведения указывает на тот факт, что реализация территориальной политики в области охраны прав и свобод граждан осуществляется с учетом специфики региона, а также с учетом особенностей функционирования территориальных органов МВД России в данном регионе. Специфика функционирования Правительства РФ требует дополнительных пояснений. Так, например, к полномочиям Правительства РФ относится обеспечение государственной безопасности, а также принятие мер по обеспечению законности, прав, свобод граждан и деятельность по охране общественного порядка.

Очевидно, что решение значительной доли этих вопросов ложится на органы внутренних дел, что, например, подтверждается ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»². Понятно также, что меры по обеспечению законности реализуются на уровне регионов и муниципальных образований. Тем не менее необходимо более скрупулезно определить те субъекты, которые относятся к Правительству РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 112 Конституции РФ Председатель Правительства РФ «не позднее недельного срока после назначения представляет Президенту Российской Федерации предложения о структуре федеральных органов исполнительной власти, за исключением случая, когда предшествующий Председатель Правительства Российской Федерации освобожден от должности Президентом Российской Федерации»³. В нашей

¹ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изменениями и дополнениями). Там же.

³ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Там же.

стране действует Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти»¹, где закреплено, что МВД России подчиняется непосредственно Президенту РФ. Это закономерно, поскольку в соответствии с п. «д.1» ст. 83, п. «к» ч. 1 ст. 102, ч. 2 ст. 112 Конституции РФ Министр внутренних дел РФ назначается Президентом РФ после проведения собеседования с Советом Федерации, так как данная должность подразумевает решение вопросов, относящихся к внутренним делам государства, связанным в том числе с обеспечением его безопасности и защитой прав и законных интересов человека и гражданина.

Но в соответствии с ч. 1 ст. 4 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»² МВД России не входит в состав Правительства РФ, в него входит исключительно Министр внутренних дел РФ. Очевидно, что Министр внутренних дел РФ как глава МВД России осуществляет руководство данным министерством в соответствии с Конституцией РФ и другими нормативными правовыми актами. Этот факт прямо свидетельствует о публично-правовой природе МВД России. Так, обеспечение общественной безопасности, законности, прав и свобод человека и гражданина является обязанностью Правительства РФ, эта же обязанность возложена и на Министра внутренних дел РФ, но самостоятельно, без помощи территориальных органов МВД России, он не может выполнить ее в полном объеме.

Функционирование публичной власти в Российской Федерации осуществляется на основе единения органов государственной власти на разных территориальных уровнях, начиная от органов местного самоуправления и заканчивая высшими государственными органами власти, что актуализирует статус органов внутренних дел как структурных элементов МВД России, поскольку на конституционном уровне подчеркивает их значимость для системы государственных органов по защите прав и законных интересов человека и гражданина, а также охране общественного по-

¹ Указ Президента РФ от 21 января 2020 г. № 21 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Там же.

рядка. Здесь следует обратиться к принципу демократизма как основе конституционного строя, закреплённому в ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, согласно которому «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹.

Необходимо выделить три важных аспекта в контексте функционирования публичной власти в России: во-первых, интересы общества выступают в качестве одного из главных ориентиров для государственных и муниципальных органов в контексте реализации; во-вторых, отнесение государственного органа (государственного территориального органа) власти к публичной власти подчеркивает его демократический характер, а также тот факт, что его работа направлена не просто на реализацию прав человека и гражданина, но на их обеспечение и защиту; в-третьих, статус публичности объединяет органы, обладающие государственно-властными полномочиями, в единую систему, при этом территориальный принцип деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления подчеркивает исключительно народный характер власти. При этом последний тезис в полной мере был реализован благодаря вступлению в законную силу Федерального закона 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»².

Подводя итог, укажем, что территориальные органы МВД России входят в органы публичной власти. Деятельность данного ведомства направлена на защиту прав, свобод и интересов граждан, но в то же время граждане прямо или косвенно участвуют в формировании вектора политики территориальных органов МВД России. Последние тенденции в законодательстве Российской Федерации, направленные на формирование целостного института публичной власти, подчеркивают демократический характер органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, объединяя их, но не умаляя при этом конституцион-

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). Там же.

но-правовой статус каждого из них, что несложно увидеть путем сравнения ст. 12 и ч. 1.1. ст. 131 Конституции РФ¹.

Указанные правовые аспекты функционирования ОВД свидетельствуют о том, что природа деятельности территориальных органов внутренних дел России переосмысливается с позиции народовластия. Таким образом, МВД России становится не просто органом власти, поддерживающим правопорядок в обществе преимущественно ненасильственными методами, но ведомством, основные векторы деятельности которого определяются интересами народа, что и делает его публичным органом.

3.3. Функции и полномочия территориальных органов внутренних дел

Появление в отечественном правовом поле публичных органов власти обусловлено законодательной реформой, которая привела к тому, что органы, осуществляющие в той или иной степени властные полномочия, перешли в разряд «публичных»: акцент сделан на гражданское общество, что позволило объединить органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. На первый взгляд, это не новое явление, поскольку с позиции структурно-функционалистского подхода к определению статуса органов, обладающих властными полномочиями, они продолжают выполнять прежние функции, не отклоняясь от установленного курса.

В то же время с 2020 г. законодатель поменял точку зрения, согласно которой теперь органы, обладающие властными полномочиями, следует рассматривать исключительно сквозь призму ч. 1 ст. 3 Конституции РФ², в которой воплощен принцип демократизма как основа конституционного строя Российского государства.

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Там же.

Процесс институционализации публичных органов власти, обладающих властными полномочиями, не происходил одномоментно в 2020 г., когда были приняты поправки к Конституции РФ и, следовательно, законы, пришедшие на смену старым. Де-юре данное явление обозначилось еще в 1993 г. (так как принцип демократизма не подлежит изменениям без изменения основного закона России в целом в соответствии с требованиями ст. 135 Конституции РФ) с принятием новой Конституции, сменившей Конституцию РСФСР 1978 г., которая имплицитно благодаря постоянно вносимым в нее изменениям «требовала» своей замены. Второе десятилетие XXI в. для российских органов внутренних дел началось принятием Федерального закона «О полиции»¹, который упразднял милицию и создавал правоохранительные органы, которые будут исходить исключительно из интересов населения, не злоупотребляя полномочиями и не превышая их. Если анализировать, насколько сильно повлияли данные изменения, которые кажутся формальными, необходимо привести в пример приказ МВД России, регламентирующий порядок регистрации сообщений и заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях и об иных происшествиях, в котором упраздняются какие бы то ни было попытки уничтожить само заявление, предоставить возможность заявителю забрать заявление обратно, с которым он обратился в территориальный орган внутренних дел, поскольку все такие факты фиксируются в журнале КУСП, даже если сообщение передано посредством телефонной связи².

Это значительный шаг в сторону интересов народа. В связи с этим нельзя не вспомнить ст. 5 Федерального закона «О полиции», согласно которой сотрудник полиции при общении с гражданами должен быть максимально лояльным и тактичным, когда гражданин обращается к нему с какой-либо просьбой, полицейский обязан его внимательно выслушать, представиться, назвав при этом свои должность и звание. Исключением являются случаи наличия обстоятельств, угрожающих жизни и здоровью сотрудни-

¹ Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (с изменениями и дополнениями). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Приказ МВД России от 29 августа 2014 г. № 736 «Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях». Там же.

ка полиции, а также необходимости пресечения преступления. В подобных ситуациях эти же требования полицейский обязан выполнить после того, когда указанные обстоятельства будут нивелированы. При этом за невыполнение данных требований сотрудник полиции может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в порядке гл. 7 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹.

Такие тенденции не только указывают на институционализацию полиции как публичного органа власти в России, но и делают его более демократичным, т.е. ядром организации деятельности становится народ, его права и свободы.

Чтобы раскрыть полномочия и функции территориальных органов внутренних дел как органов публичной власти, следует обратиться к ст. 2 Конституции РФ, согласно которой «признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»². В то же время важно подчеркнуть корреляцию ст. 2 и 3 Конституции РФ³, из которой следует, что защита прав и свобод граждан со стороны государства требует того, чтобы власть принадлежала народу, т.е., провозглашая человека, его права и свободы в качестве высшей ценности в нашей стране и гарантируя одновременно их защиту (отсутствие защищенности привело бы, возможно, к обесцениванию человека, его прав и свобод, потому что не существовало бы надежных гарантий по их реализации и сохранению, что также подтверждается ст. 45 Конституции РФ⁴), мы приходим через делегирование власти народу к суверенности Российской Федерации, что находит отражение в ст. 4 Конституции РФ⁵, что в очередной раз подчеркивает грамотную структурированность основного закона государства. Далее необходимо перейти к принципу федерализма, закрепленному в ст. 5 Конституции РФ⁶, который обеспечивается, в том числе, посред-

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

⁶ Там же.

ством осуществления деятельности территориальных органов МВД России. Основная задача территориальных органов МВД России в контексте публично-властных полномочий заключается в необходимости обеспечить и защитить права и свободы человека и гражданина, поскольку именно народ является носителем власти в стране. В ином случае будет нарушена суверенность государства, которая распространяется на всю территорию Российской Федерации.

В связи с этим органы внутренних дел функционируют в рамках субъектов России. Однако остается один вопрос о том, что принципиально нового принесли реформы 2020 г., если при создании текста Конституции РФ 1993 г. были заложены принципы демократизма. Как отмечалось ранее, такая законодательная реформа не только связана с необходимостью подчеркнуть народный характер власти, закрепленный в ст. 3 Конституции РФ¹, но и призвана объединить органы, обладающие публично-властными полномочиями, находящиеся на различных территориальных уровнях, в одну систему, сохранив при этом их специфику и независимость, одновременно предоставив им возможность влиять друг на друга в контексте как бы единого кластера народной власти.

Таким образом, вектор полномочий по реализации публичной власти смещается в сторону территориальных органов, которые формируются как на уровне субъектов федерации, так и в пределах муниципальных образований, что делает их частью единой системы народовластия. В связи с этим полномочия территориальных органов МВД России реализуются в целях обеспечения эффективного функционирования публичных органов, органов местного самоуправления, органов государственной власти субъектов РФ. Нельзя не отметить, что, с одной стороны, основные полномочия территориальных органов строятся на деятельности сотрудников данных структурных подразделений МВД России, что отражено в ст. 12 Федерального закона «О полиции» и аналогичной статье закона, определяющего порядок прохождения службы в ОВД², с другой – часть из них напрямую связана с осу-

¹ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Там же.

ществованием публичных функций, поскольку обеспечивает поддержание такой власти в стране. К таким полномочиям, мы полагаем, следует отнести обеспечение безопасности в общественных местах, поддержание общественного порядка, оказание помощи населению при чрезвычайных ситуациях, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности и терроризма, а также выполнение иных мер, направленных на эффективное функционирование специальных административно-правовых режимов (перечень не является универсальным и исчерпывающим). Такого рода полномочия, во-первых, напрямую вытекают из нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность территориальных органов МВД России; во-вторых, демонстрируют тесную взаимосвязь данных органов с органами государственной власти субъектов РФ, а также с органами местного самоуправления; в-третьих, гарантируют возможность осуществления народовластия на различных территориальных уровнях, что выступает в качестве одного из ключевых аспектов функционирования публичной власти вообще.

Такие полномочия в большей степени свидетельствуют о публичном характере территориальных органов МВД России по указанным основаниям. В контексте реализации публичных полномочий территориальных органов внутренних дел не последнюю роль играют общественные советы, создаваемые при этих органах. По поводу роли общественных советов Ю.Н. Калюжный справедливо отмечает, что именно «общественные советы рассматриваются в качестве инструмента взаимосвязи субъектов, входящих в единую систему публичной власти и общества, что проявляется в согласовании вопросов (проблем) деятельности органов внутренних дел, являющихся наиболее актуальными и востребованными для развития общественных отношений...»¹.

Таким образом, общественные советы необходимы при территориальных органах МВД России в целях актуализации полномочий органов внутренних дел по реализации публичных интересов, что не только подчеркивает участие граждан в деятельности

¹ Калюжный Ю.Н. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как средство выражения интересов гражданского общества по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения (проблемы функционирования) // Журнал «Безопасность дорожного движения». 2023. № 2. С. 12.

по осуществлению как бы защиты своих прав и свобод, но и свидетельствует о том, что население может уверенно контактировать с правоохранительными органами, определяя приоритеты обеспечения безопасности народа в целом.

Подводя итог, отметим, что в настоящее время функции и полномочия территориальных органов МВД России по осуществлению публично-властных отношений культивируются в разрезе обеспечения гарантированности существования прав и законных интересов человека и гражданина и воплощения в жизнь принципа демократизма, т.е. в целях поддержания основ конституционного строя, закрепленных в ст. 2 и 3 Конституции РФ¹. Территориальные органы МВД России выступают в качестве неотъемлемого компонента публичной власти Российской Федерации, поскольку обеспечивают возможность волеизъявления народа на различных уровнях, начиная от местного самоуправления (что подтверждается, например, тем, что опорные пункты полиции создаются и в отдаленных сельских поселениях для сохранения безопасности и снижения уровня преступности в данных районах), через органы государственной власти субъектов РФ к Министру внутренних дел Российской Федерации, входящему в состав Правительства РФ как одного из ведущих органов публичной власти государства².

¹ Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Там же.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотренные в учебном пособии правоохранительные органы в системе публично-властных отношений на федеральном и региональном уровнях показывают, что в нашей стране реально действуют принципы разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную ветви, а также выборности публичной власти, что соответствует современным представлениям о механизмах формирования и функционирования публичной власти.

Вместе с тем в каждой стране имеется своя специфика, которая находит отражение прежде всего в конституции. В свою очередь, Конституция РФ не является застывшим правовым документов, в нее вносятся изменения, которые отражают государственно-правовые и иные реалии как внутри страны, так и на международной арене. В связи с этим следует отметить конституционные поправки 2020 г. В пособии обращается особое внимание на то, что в результате конституционных изменений был уточнен правовой статус Президента РФ и Правительства РФ, прежде всего с точки зрения их взаимодействия; палаты Федерального Собрания РФ получили больше полномочий при назначении на ряд государственных должностей.

При рассмотрении федеральных правоохранительных органов в системе публичной власти основное внимание уделено прокуратуре, органам внутренних дел, органам государственной безопасности, Следственному комитету, Службе судебных приставов, Росгвардии, ФСИН, ФТС, что вполне обосновано, так как это основополагающие правоохранительные органы, посредством которых функционирует российская государственность. Особое место в данной системе занимают органы внутренних дел, их роль сильно выделяется на фоне остальных правоохранительных органов в силу масштабности их деятельности. Помимо этого, деятельность органов внутренних дел находится постоянно на виду, что налагает особую ответственность на ее сотрудников вне зависимости от замещаемой ими должности. Все службы и подразделения органов внутренних дел постоянно взаимодействуют как между собой, так и с другими правоохранительными органами и институтами гражданского общества.

В учебном пособии детально рассмотрена деятельность территориальных органов внутренних дел, в контексте их публично-властных полномочий.

ЛИТЕРАТУРА

Нормативные правовые акты:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

2. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституц. закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ. Там же.

3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

4. Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 24.06.2023). Там же.

5. Таможенный кодекс Евразийского экономического союза (ред. от 29.05.2019, с изм. от 18.03.2023) (приложение № 1 к Договору о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза, протокол от 11.04.2017 г.) // Официальный сайт ЕЭС. URL: <https://docs.eaeunion.org>

6. О милиции: закон РСФСР от 18.04.1991 № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503.

7. О прокуратуре Российской Федерации: федер. закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 24.07.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 (ред. от 04.08.2023). Там же.

9. Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы: закон РФ от 21.07.1993 № 5473-1 (ред. 04.08.2023 г.). Там же.

10. О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов: федер. закон от 20.04.1995 № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2021). Там же.

11. О федеральной службе безопасности: федер. закон от 03.04.1995 № 40-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

12. О внешней разведке: федер. закон от 10.01.1996 № 5-ФЗ (ред. от 04.08. 2023). Там же.

13. О государственной охране: федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

14. О службе в таможенных органах Российской Федерации: федер. закон от 21.07.1997 № 114-ФЗ (ред. от 10.07.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

15. Об органах принудительного исполнения Российской Федерации: федер. закон от 21.07.1997 № 118-ФЗ (ред. от 21.12.2021). Там же.

16. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

17. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ. Там же.

18. Об исполнительном производстве: федер. закон от 02.10.2007 № 229-ФЗ (ред. от 29.12.2022, с изм. от 26.04.2023). Там же.

19. О безопасности: федер. закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ. Там же.

20. О Следственном комитете Российской Федерации: федер. закон от 28.12.2010 № 403-ФЗ (ред. от 10.07.2023). Там же.

21. О полиции: федер. закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

22. О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ (ред. от 29.05.2023). Там же.

23. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

24. Об основах общественного контроля в Российской Федерации: федер. закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 27.12.2018). Там же.

25. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 04.08.2023). Там же.

26. О таможенном регулировании в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 03.08.2018 № 289-ФЗ (ред. от

28.04.2023). Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

27. О федеральной территории «Сириус»: федер. закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ. Там же.

28. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: федер. закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Там же.

29. О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью» (вместе с «Положением о координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью»): указ Президента РФ от 18.04.1996 № 567 (ред. от 31.12.2019). Там же.

30. О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах: указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824. Там же.

31. Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 11.08.2003 № 960 (ред. от 27.02.2023). Там же.

32. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 27.03.2023). Там же.

33. Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации: указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 (ред. от 17.05.2023). Там же.

34. Вопросы Министерства обороны Российской Федерации: указ Президента РФ от 16.08.2004 № 1082 (ред. от 31.07.2023). Там же.

35. Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний: указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1314 (ред. от 11.04.2022). Там же.

36. Вопросы Федеральной службы судебных приставов: указ Президента РФ от 13.10.2004 № 1316 (ред. от 27.04.2023). Там же.

37. О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 18.02.2010 № 208. Там же.

38. Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации (вместе с Положением о Следственном комитете Российской Федерации): указ Президента РФ от 14.01.2011 № 38 (ред. от 26.06.2023). Там же.

39. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 01.03.2011 № 248 (ред. от 30.09.2022). Доступ из справ. правовой системы «Консультант-Плюс».

40. Об утверждении Положения об Общественном совете при Министерстве внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 28.07.2011 (ред. от 17.09.2020 № 1027). URL: <http://www.kremlin.ru>

41. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в правоохранительных органах: указ Президента РФ от 29.07.2011 № 103. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

42. О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции: указ Президента РФ от 05.04.2016 № 156 (ред. от 15.05. 2018). Там же.

43. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 (ред. от 17.06.2019). Там же.

44. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации (вместе с Положением о Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации): указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 (ред. от 17.07.2023). Там же.

45. Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 17.07.2023). Там же.

46. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21. Там же.

47. О некоторых вопросах Совета Безопасности Российской Федерации (вместе с Положением о Совете Безопасности Российской Федерации, Положением об аппарате Совета Безопасности Российской Федерации): указ Президента РФ от 07.03.2020 № 175 (ред. от 28.12.2020). Там же.

48. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в прокуратуре Российской Федерации и правоохранительных органах: указ Президента РФ от

10.11.2020 № 688 (ред. от 26.06.2023). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

49. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400. Там же.

50. О Комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам кадровой политики в некоторых федеральных государственных органах: указ Президента РФ от 11.05.2022 № 286. Там же.

51. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (вместе с Положением о Министерстве юстиции Российской Федерации): указ Президента РФ от 13.01.2023 № 10. Там же.

52. Об организации работы органов Прокуратуры Российской Федерации по противодействию преступности: приказ Генерального прокурора РФ от 16.01.2012 // Законность. 2012. № 3.

53. О порядке и условиях предоставления жилого помещения в собственность сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, лицам, проходящим службу в войсках национальной гвардии Российской Федерации и имеющим специальные звания полиции, а также отдельным категориям граждан: постановление Правительства РФ от 30.12.2011 № 1235 (ред. от 15.06.2022). Там же.

54. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»: постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 345 (ред. от 16.01.2023). Там же.

55. Об утверждении Порядка организации прохождения службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 01.02.2018 № 50. Там же.

56. О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, членам их семей и лицам, находящимся на их иждивении, медицинской помощи и обеспечения их санаторно-курортным лечением: постановление Правительства РФ от 15.12.2018 № 1563. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

57. Об утверждении Положения о Федеральной таможенной службе, внесении изменений в Положение о Министерстве фи-

нансов Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства РФ от 23.04.2021 № 636 (ред. от 15.09.2022). Там же.

58. О порядке освидетельствования на состояние алкогольного опьянения и оформления его результатов, направления на медицинское освидетельствование на состояние опьянения: постановление Правительства РФ от 21.10.2022 № 1882. Там же.

59. О создании федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации» путем реорганизации в форме слияния государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Краснодарская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации» (г. Краснодар) и государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования: распоряжение Правительства РФ от 01.02.2006 № 106-р. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

60. О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам: постановление ЦИК России от 25.07.2018 № 170/1398-7 (ред. от 07.08.2020) // Вестник ЦИК России. 2018. № 14.

61. Об утверждении Положения о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по Северо-Кавказскому федеральному округу: приказ МВД России от 20.07.2011 № 863 // СТРАС «Юрист».

62. Об утверждении Положения о Национальном центральном бюро Интерпола Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 31.03.2012 № 305 (ред. от 28.12.2021). Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

63. Об утверждении Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о про-

исшествиях: приказ МВД России от 29.08.2014 № 736. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

64. Об утверждении Устава федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Краснодарский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»: приказ МВД России от 15.05.2015 № 602 (в ред. от 26.12.2022) // Сайт Краснодарского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации. URL: <https://крду.мвд.рф>

65. Об утверждении Положения об Отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральной территории «Сириус»: приказ МВД России от 12.04.2021 № 209 // СТРАС «Юрист».

66. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 14.11.2022 № 855 (зарегистрировано в Минюсте России 25.04.2023 № 73140). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

67. Об утверждении порядка предоставления жилых помещений жилищного фонда российской федерации по договору социального найма в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 09.06.2022 № 405 (зарегистрировано в Минюсте России 25.08.2022 № 69790). Там же.

68. Об утверждении административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче заключений Министерства внутренних дел Российской Федерации о соответствии гражданского и служебного оружия криминалистическим требованиям к гражданскому и служебному оружию: приказ МВД России от 29.06.2022 № 486 (зарегистрировано в Минюсте России 22.08.2022 № 69723). Там же.

69. Об утверждении правил организации деятельности специализированных организаций для оказания помощи лицам, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения: приказ Минздрава России № 796н, Минтруда РФ № 788н, МВД РФ № 962 от 19.12.2022 (зарегистрировано в Минюсте России 29.12.2022 № 71875). Там же.

70. Об утверждении административного регламента министерства внутренних дел российской федерации по предоставле-

нию государственной услуги по предоставлению адресно – справочной информации: приказ МВД России от 23.12.2022 № 984 (зарегистрировано в Минюсте России 30.12.2022 № 71910). Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

71. Об утверждении Перечня оперативных подразделений органов внутренних дел Российской Федерации, правомочных осуществлять оперативно-розыскную деятельность: приказ МВД России от 31.03.2023 № 199 // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://дпд.мвд.рф>

72. Об утверждении Инструкции по осуществлению полицией контроля за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан российской федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской федерации: приказ МВД России от 03.07.2023 № 479 (зарегистрировано в Минюсте России 18.08.2023 № 74876) // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://дпд.мвд.рф>

73. Об утверждении порядка взаимодействия федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации, ее территориальных органов и органов внутренних дел Российской Федерации по вопросам, отнесенным к их компетенции в сфере оборота оружия: приказ Росгвардии № 216, МВД России № 440 от 23.06.2023 (зарегистрировано в Минюсте России 06.07.2023 № 74159) // Официальный сайт МВД России. URL: <https://дпд.мвд.рф>

74. Соглашения, заключенные между МВД России и правоохранительными органами зарубежных государств, а также двусторонние международные договоры Российской Федерации, затрагивающие компетенцию МВД России // Официальный сайт МВД РФ. URL: <https://мвд.рф/mvd/documents/m-soglasch>

75. Romer P.M. Increasing Returns and Long-Run Growth // the Journal of Political Economy. 1986. October.

Учебная литература, монографии, научные статьи

1. Упоров И.В., Яблонский И.В., Харитонов И.К., Козлов В.Н. Теоретико-исторические и конституционные основы публичной власти в России. Краснодар: КрУ МВД России, 2022. 92 с.
2. Фастович Г.Г. Роль участия институтов гражданского общества в правоохранительной сфере современной России: теоретико-правовой аспект // Аграрное и земельное право. 2020. № 8(188). С. 13–16.
3. Гарник Л.Ю. Росгвардия как орган государственной власти по реализации правоохранительной функции государства // Проблемы правоохранительной деятельности. 2021. № 4. С. 27–29.
4. Кравцова Е.А. Правоохранительные органы как субъекты уголовной политики // Проблемы правоохранительной деятельности. 2023. № 2. С. 6–10.
5. Правоохранительные органы / отв. ред. С.Л. Лонь. Томск: НТЛ, 2010. 552 с.
6. Рыжаков А.П. Правоохранительные органы. М.: ИНФРА-М, 2004. 590 с.
7. Газетдинов Н.И. Правоохранительные органы Российской Федерации. Казань, 2012.
8. Шалумов М. Судебный контроль и прокурорский надзор: не междоусобица, а взаимодействие // Российская юстиция. 2001. № 4.
9. Гулягин А.Ю. Правоохранительная деятельность в сфере административной юрисдикции. М., 2014. 367 с.
10. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М., 1996.
11. Правоохранительные органы России / под ред. В.П. Божьева М.: Юрайт, 2011.
12. Гончаров И.В. Гражданский контроль за деятельностью правоохранительных органов в условиях информатизации общественных отношений // Труды Академии управления МВД России. 2019. № 3(51). С. 22–27.
13. Правкина Н.В. Особенности построения партнерской модели взаимоотношений между правоохранительными органами и гражданским обществом // Общество, право, государственность: ретроспектива и перспектива. 2020. С. 20–25.

14. Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2015.

15. Манифест о создании министерств от 08.09.1802 г. // ПСЗ-1. № 20406.

16. Винокуров В.А. Толкование понятия органов внутренних дел в современной России // Административное право и процесс. 2019. № 3. С. 13–16.

17. Ирошников Д.В. Государственная безопасность Российской Федерации: понятие и содержание // Юридическая наука. 2011. № 2. С. 65–70.

18. Безопасность России: правовые, социально-экономические и национально-технические аспекты: словарь терминов и определений / Фролов К.В. и др. М.: Знание, 1999.

19. Подберезкин А.И. Белая книга российских спецслужб. М., 1996. С. 76.

20. Николенко Н.Н. Правовой статус Следственного комитета Российской Федерации // Вестник магистратуры. 2019. № 11-4. С. 119–122.

21. Винокур А.Б. Статус Росгвардии // Правовые аспекты. 2019. № 4.

22. Грушин Ф.В., Павлова Л.В. Уголовно-исполнительная система: современное состояние и возможные направления развития // Ведомости уголовно-исполнительной системы. 2023. № 4. С. 18–25.

23. Воронов А.М., Шайдко Н.В. Таможенные органы как субъекты обеспечения безопасности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2012. № 1. С. 242–246.

24. Михайликов В.Л. Некоторые вопросы управления коллективом сотрудников органов внутренних дел: проблемы и пути их решения // Проблемы правоохранительной деятельности. 2019. № 2. С. 32–37.

25. Коваленко И.А. Система органов внутренних дел в механизме российского государства: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005.

26. Алиуллов Р.Р. К вопросу об институализации совещательных органов системы МВД России // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. № 2(52). С. 16-22.
27. Карташов Н.Н. Организация нормотворческой деятельности в системе МВД России. М., 2002. 170 с.
28. Яковлева М.А. Международный опыт противодействия преступности в деятельности органов внутренних дел России // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2019. № 1(81). С. 151–159.
29. Рыжов В.Б. Участие Интерпола в борьбе с терроризмом // Международное право. 2020. № 2. С. 56–69.
30. Дьяков Н.В. Национальное бюро Интерпола и его возможности в борьбе с преступностью // Вестник Белгородского юридического института МВД России. 2016. № 1. С. 78–83.
31. Галузо В.Н. Теория правоохраны в Российской Федерации (историко-правовое исследование). М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2022.
32. Гайдов В.Б. Служба в органах внутренних дел как разновидность федеральной государственной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2011.
33. Буянов И.В. Правовые основы государственной службы в органах внутренних дел: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011.
34. Хабибулина Л.Р., Муслухова А.И. Государственная служба в органах внутренних дел // Экономика и социум. 2018. № 5(48). С. 1245–1250.
35. Сергун П.П. Государственная служба в органах внутренних дел РФ: состояние и теория развития. Саратов, 2008.
36. Мелентьев А.А. Актуальные проблемы подготовки кадров для органов внутренних дел // Право и управление. 2023. № 4. С. 121–125.
37. Кривокорытова О.С. Проблемные аспекты социального обеспечения сотрудников органов внутренних дел // Скиф. 2023. № 7 (83). С. 132–137.
38. Захарова М.Г. Государственные услуги, предоставляемые органами внутренних дел России: особенности правового регулирования, проблемы, тенденции развития // Вопросы права. 2023. № 2. С. 27–32.

39. Демидов М.В. Конституционно-правовые основы организации и функционирования органов публичной власти в российской федерации // Вестник РУК. 2023. № 2(52).

40. Диденко О.Н., Гаврилова В.Д. Принцип единства публичной власти: сущность, уровни, формы взаимодействия // Право и практика. 2023. № 1.

41. Прудников А.С. О некоторых аспектах понятия органа публичной власти // Криминологический журнал. 2023. № 1.

42. Калюжный Ю.Н. Общественные советы при МВД России и его территориальных органах как средство выражения интересов гражданского общества по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения (проблемы функционирования) // Безопасность дорожного движения. 2023. № 2.

Оглавление

Введение.....	3
Глава 1. Органы публичной власти России в сфере правоохранительной деятельности.....	5
1.1. Правоохранительная функция государства в механизме публичной власти: общая характеристика и понятийный аппарат.....	5
1.2. Виды правоохранительных органов и роль органов внутренних дел в реализации правоохранительной функции государства.....	14
Глава 2. МВД России в системе публичной власти России...	31
2.1. МВД России как федеральный орган исполнительной власти и его структура.....	31
2.2. Правовые основы деятельности МВД России.....	42
2.3. Функции и полномочия МВД России как головного управляющего органа в системе органов внутренних дел.....	54
Глава 3. Территориальные органы внутренних дел и их публично-властные полномочия.....	64
3.1. Территориальные органы внутренних дел как структурные звенья МВД России.....	64
3.2. Правовые основы деятельности территориальных органов внутренних дел.....	71
3.3. Функции и полномочия территориальных органов внутренних дел.....	76
Заключение.....	82
Литература.....	83

Учебное издание

Упоров Иван Владимирович
Яблонский Иван Владимирович
Козлов Валентин Николаевич
Кочкин Антон Андреевич

**ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ
В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Учебное пособие

В авторской редакции
Компьютерная верстка Г. А. Артемовой

ISBN 978-5-9266-2039-6



Подписано в печать 29.03.2024. Формат 60х84 1/16.
Усл. печ. л. 5,0. Тираж 70 экз. Заказ 233.

Краснодарский университет МВД России.
350005, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128.