

На правах рукописи

Адиньяев Семен Ирсылевич

**Полиция в системе правоохранительных органов  
Российской Федерации**

Специальность 12.00.11 – Судебная деятельность, прокурорская деятельность, правозащитная и правоохранительная деятельность

**Автореферат**

на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

**Москва – 2013**

Работа выполнена на кафедре судебной власти, правоохранительной и правозащитной деятельности ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

**Научный руководитель:** Доктор юридических наук, профессор  
**Клишас Андрей Александрович**  
профессор кафедры конституционного и муниципального права РУДН

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
**Чепурнова Наталья Михайловна**  
Заслуженный юрист РФ  
Зав. кафедрой конституционного и административного права МЭСИ

кандидат юридических наук  
**Израэлян Валентин Борисович**  
Доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Московского городского университета управления Правительства Москвы

**Ведущая организация:** Московский университет МВД России

Защита состоится 13 ноября 2013 г. в 15:00 ч. на заседании диссертационного совета Д 212. 203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: г. Москва ул Миклухо-Маклая, д. 6, зал заседаний Ученого совета юридического факультета, аудитория 347.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: г. Москва ул Миклухо-Маклая, д. 6

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «\_\_\_» октября 2013 г. по электронной почте по адресу: referat\_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «\_\_\_» октября 2013 г.

Учёный секретарь  
диссертационного совета Д 212.203.29  
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Батяева

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### **Актуальность темы диссертационного исследования.**

Суверенитет государства, охрана прав и свобод граждан, защита основ конституционного строя и обеспечение правопорядка являются важными факторами нормального существования общества и функциональной обязанностью государства. Государственная правоохранительная функция реализуется системой правоохранительных органов, важное место в которой занимает полиция. В ходе проведения административной реформы с целью обеспечения доверия граждан, создания условий для защиты их прав и свобод, создания эффективных механизмов противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и общественной безопасности в 2011 году прошло реформирование органов внутренних дел и преобразование милиции в полицию.

Процесс реформирования милиции в полицию предусматривал изменение законодательных и организационно-правовых основ функционирования полиции, изменение статуса ее органов и служащих, освобождение полиции от несвойственных ей функций и расширения полномочий направленных на решение стоящих задач по охране правопорядка. Реформирование милиции и создание полиции были нацелены на решение сложной социальной задачи - преодолеть кризис доверия общества, выработать новые организационно-правовые формы взаимодействия полиции и общества, обеспечить учет общественного мнения при оценке деятельности органов и служащих полиции, изменить систему отчетности и разработать современные показатели эффективности работы правоохранительных органов.

Реформирование полиции повлекло изменение ее места и роли в системе правоохранительных органов Российской Федерации, внесло коррективы в организационно-правовые формы ее деятельности и взаимодействия с правоохранительными органами и гражданским обществом. Отчасти в создании современного правоохранительного института – полиции нашли отражение про-

цессы интеграции сил правопорядка России в мировое полицейское сообщество.

Актуальность проведения системных научных исследований о роли и месте полиции в системе правоохранительных органов России обусловлено необходимостью выявления степени реализации задач реформирования милиции и создания полиции. Систематизации нормативно-правового обеспечения процесса создания полиции, основных направлений изменения ее функционального значения, определение уровня достижения результатов реформирования и выявления основных направлений изменения организационно-правовых форм деятельности полиции и их правового регулирования не получили в научной литературе достаточного теоретического исследования. Имеющиеся работы посвящены предполагаемому реформированию, анализу проекта закона «О полиции» или отдельным аспектам реформирования милиции и сравнительно-правовому исследованию новел в законодательстве, регулирующем данное звено правоохранительной системы.

Актуальность исследования и раскрытия теоретических аспектов реформирования в правоохранительной системе обусловлено также тем, что деятельность полиции в современной России законодатель в соответствии установленными Конституцией РФ основами и принципами связывает с приоритетом прав и свобод личности, охраной и защитой жизни, здоровья установлением правопорядка и режима законности в государстве. Это требует проведения фундаментальных научных системных исследований организационно-правовых основ деятельности полиции в современный пореформенный период, выработки теоретически обоснованных научных рекомендаций по совершенствованию правового регулирования и институционального устройства полиции в системе правоохранительных органов Российской Федерации, организационно-правовых форм и методов противодействия преступности и охраны правопорядка.

**Степень научной разработанности темы.** Проблемы, связанные с деятельностью органов внутренних дел Российской Федерации исследовались многими отечественными учеными в области права.

Общетеоретической основой данного исследования послужили работы таких отечественных ученых-правоведов, разработавших фундаментальные категории общей теории государства и права и прав человека как: Алексеев С.С., Баглай М.В., Венгеров А.Б., Воеводин Л.Д., Глухарева Л.И., Ковачев Д.А., Козлова Е.И., Кутафин О.Е., Лазарев В.В., Малько А.В., Махов В.Н., Лукашева Е.А., Манов Г. И., Нерсесянц В.С., Перевалов В.Д., Страшун Б.А., Чиркин В.Е. и др.

Следует выделить работы отдельных специалистов в области теории государства и права и философии права, посвященные административно-правовой тематике: Алехина А.П., Бахраха Д.Н., Карпеца И.И., Керимова Д.А., Кудрявцева В.А., Кузнецовой Н.Ф., Миньковского Г.М., Стручкова Н.А., Солопанова Ю.В., Студеникиной Г.А. и др.

Особое внимание автора было обращено к исследованию правового регулирования органов внутренних дел, в разработку которых существенный вклад внесли ряд ученых: Аврутин Ю.Е., Безденежных В.М., Веремеенко И.И., Еропкин М.И., Колодкин Л.М., Колонтаевский Ф.Е, Коренев А.П., Майдыков А.Ф., Серегин А.В., Соловей Ю.П. и др.

**Объектом исследования** являются общественные отношения в сфере организации и деятельности полиции, организации ее работы по защите прав и свобод граждан, противодействию преступности, охране собственности, обеспечению общественного порядка и безопасности в Российской Федерации.

**Предметом диссертационного исследования** являются процессы реформирования и становления полиции, ее статус, роль и место в системе правоохранительных органов современной России, организационно-правовые формы реализации полномочий.

**Научной целью исследования** является на основе комплексного системного анализа раскрытие сущности, содержания, юридической природы,

правовых и организационных основ деятельности полиции ее роли и места в системе правоохранительных органов Российской Федерации, разработка методологических предложений по совершенствованию деятельности ее органов.

Для достижения поставленной цели в диссертационной работе решались следующие **исследовательские задачи**:

1. Исследовать основные этапы становления и развития органов полиции в XVIII-XX вв. в Российской Федерации.
2. Раскрыть и определить основные понятия и функции полиции в Российской Федерации.
3. Определить статус органов полиции и полицейского на основе системного анализа устанавливающих его нормативно-правовых актов.
4. Раскрыть сущность и содержание прав и обязанностей полиции и механизма их реализации.
5. Обосновать организационно-правовые формы взаимоотношений полиции и общества.
6. Выявить основные направления нормативно-правового регулирования статуса полиции в Российской Федерации.
7. Охарактеризовать роль и место полиции в системе правоохранительных органов России.

**Методологическую основу** исследования составили положения диалектики, гносеологии, формальной логики, политологии, социологии, юриспруденции, социального управления и иных отраслей научного познания. В процессе исследования применялись общенаучные методы (системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование) и частные методы научного познания (формально-логический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический, историко-правовой, лингвистический, метод экспертных оценок и др.), способствующие реализации познавательного интереса и достижению поставленной цели.

**Эмпирическая база диссертационного исследования.** . В основу выводов, сделанных автором по итогам настоящего диссертационного исследования, положены результаты мониторинга изменений федерального, регионального и муниципального законодательства в сфере организации и деятельности полиции, выявление основных тенденций и противоречий данного процесса.

Автором проведен опрос 15 руководителей управлений внутренних дел г. Москвы и Московской области, а также 10 руководителей территориальных органов внутренних дел; осуществлено анкетирование 65 сотрудников органов внутренних дел и 45 прокурорских работников; произведен сравнительно-правовой анализ нормативных документов 35 муниципальных образований г.Москвы и Московской области, а также анализ 63 обращений граждан в органы полиции, в связи с нарушениями их прав и свобод.

В основу выводов исследования положены данные анализа общественной дискуссии по законопроекту «О полиции».

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в том, что диссертация представляет собой комплексное системное исследование нормативно-правовых основ и организационно-правовых форм деятельности полиции в современной России, ее статус, функциональное значение, роль и место в системе правоохранительных органов, нормативно-правового регулирования взаимодействия органов полиции с обществом и иными правоохранительными органами. Диссертация представляет собой одно из первых монографических исследований становления и развития полиции в современных условиях Российской Федерации, основанное на Федеральном законе от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ «О полиции», сущности сложившихся воззрений на социальную роль и содержание полицейской и правоохранительной деятельности.

Элементами научной новизны обладает ряд теоретических положений и практических предложений, сформулированных на основе анализа результатов проведенных автором исследований. Среди них можно выделить следующие:

- определены и охарактеризованы основные этапы развития органов полиции в 17-20 вв. в России;
- сформулированы и теоретически обоснованы понятие и функции, полномочия полиции в Российской Федерации;
- обоснованы выводы о системном характере нормативно-правового регулирования статуса полиции и полицейского в современной России;
- выработаны предложения по перспективам развития нормативно-правового регулирования статуса полиции в РФ;
- обоснованы предложения по правовому регулированию взаимоотношений полиции и общества;
- определены роль, место и функциональное значение полиции в системе правоохранительных органов России.

Научной новизной обладает предложенная авторская концепция роли и места полиции в системе правоохранительных органов Российской Федерации, организационно-правовой институализации полиции в современной России, предложенный диссертантом подход к определению роли и места института полиции в обеспечении государственного функционирования.

В более конкретной форме научную новизну исследования отражают следующие **основные положения, выносимые на защиту**:

1. Общая тенденция развития органов полиции на историческом пути ее становления и развития характеризуется постепенной централизацией полицейского управления, тенденцией избавления от избыточных непрофильных функций, формированием специализированных институтов охраны общественного порядка и профилактики преступлений. По мере общественного развития меняется функциональное значение полиции. Первоочередной задачей полиции становится не поддержание господствующего в конкретный исторический период государственного строя, а защита и соблюдение прав и свобод человека, что обусловлено правоохранительным функциональным предназначением полиции в обществе.



2. Полиция в современной России - это система самостоятельных структурированных, функционально обособленных, специализированных органов государственной власти, обладающих специальной компетенцией и государственно-властными полномочиями, являющихся компонентом аппарата исполнительной власти, реализующих в механизме государства правоохранительную функцию и являющихся частью отраслевой системы государственного управления, основной сферой деятельности которых является охрана и защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, борьба с преступностью, профилактика преступлений и правонарушений, обеспечение нормального функционирования органов государственной власти, государственных и общественных и институтов, хозяйствующих субъектов, охрана правопорядка и общественного порядка.

3. Под системой нормативно-правовых основ статуса полиции понимается совокупность нормативно-правовых актов властного характера, устанавливающих функции, полномочия и компетенцию структурированных органов полиции и полицейских в сфере обеспечения защиты прав и свобод граждан, законности, охраны собственности, общественного порядка и противодействия преступности, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти Российской Федерации и субъектов федерации, Президентом РФ иными уполномоченными органами государственной власти для реализации стоящих перед полицией целей и задач.

4. Функциональная компетенция полиции в сфере правоохранительной деятельности определяется следующим:

- полиция осуществляет весь многочисленный объем функций правоохраны через свои структурные подразделения, осуществляя наряду с обеспечением безопасности граждан и государства, социальную и юридическую защиту своих сотрудников;

- полиция осуществляет правоохранительную деятельность в установленных законодательством организационно-правовых формах и сферах обще-

ственной жизни, посредством деятельности закрепленной законом организационно структурированной системы органов, учреждений, служащих на общегосударственном, и региональном уровнях, в том числе: деятельность в области лицензионно-разрешительного режима в сфере оборота оружия, в области проверок лицензиатов, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, в области обеспечения безопасности дорожного движения и ряда иных;

- функциональным назначением полиции является правоохранительная деятельность по охране и защите населения в ситуациях криминального и некриминального характера, это предопределяет многочисленностью ее служебного состава, необходимость поддержания постоянного и высокого уровня мобилизационной подготовки личного состава, круглосуточный характер работы, наличие широких возможностей централизованной передачи и получения информации, использование транспортных средств и связи;

- полиция является структурой принудительного поддержания правопорядка и обладает правомочиями на применение физического принуждения, силы или специальных средств, процессуального принуждения (арест), материального принуждения (проверки, запреты и т.д.);

- полицейская служба имеет военизированный характер, сотрудник полиции реализует свои полномочия, находясь на должности в течение служебного времени, установленного законодательством государственной службы, распорядком дня органа внутренних дел, должностным регламентом и контрактом о прохождении службы в полиции;

- подразделения полиции имеют на балансе значительное количество специального вооружения, спецсредств, средств связи и специальной техники.

Обязанности полиции могут быть классифицированы в зависимости от компетенции ее органов и сферы их деятельности на: нормотворческие, организационные и правоприменительные.

5. Особенности механизма реализации прав сотрудников полиции в Российской Федерации проявляются в том, что сотрудники полиции являются

должностными лицами, обладающими властной компетенцией в сфере правоохраны, от имени государства они могут применять специальные правовые средства, осуществлять применение юридической ответственности в отношении лиц, совершивших правонарушения. Сотрудники полиции не обладают суверенитетом и, в случае если сотрудник полиции сам совершает правонарушение, он становится субъектом правонарушения и несет соответствующую юридическую ответственность.

6. Повышению авторитета и доверия населения будет способствовать законодательное определение организационно-правовых форм взаимодействия полиции и общества. В рамках реформы полиции необходимо законодательно закрепить и обеспечить на практике участие граждан в постановке целей и задач работы полиции, формировании приоритетов ее деятельности и оценки результатов. Взаимодействие полиции и граждан должно осуществляться на основе соблюдения следующих принципов: консолидация усилий и согласованность действий по решению конкретных задач в сфере обеспечения безопасности и поддержания правопорядка; подотчетность обществу за качество оказанных полицией государственных и социальных услуг населению; доступность и прозрачность нормативно-правовых и организационно-управленческих основ деятельности полиции; разработка и внедрение механизмов участия граждан в профилактике преступности и повышения уровня общественной безопасности; обеспечение прав и законных интересов граждан.

7. Приоритетами взаимодействия полиции со структурами гражданского общества являются: развитие института гражданского контроля над деятельностью полиции; гласный и равноправный характер взаимодействия полиции с некоммерческими организациями, занимающимися повышением уровня защищенности граждан; организация и осуществление общественной экспертизы нормативных актов с точки зрения их вклада в обеспечение прав, свобод и законных интересов граждан; совершенствование работы по обучению и подготовке сотрудников полиции, в том числе, с участием неправитель-

ственных организаций, включая разработку учебных программ, экспертизу методических и иных материалов, оказание методической поддержки специалистам образовательных учреждений системы МВД и преподавание отдельных учебных курсов; выявление и профилактика нарушений со стороны сотрудников полиции; повышение уровня защиты прав сотрудников полиции.

8. В целях совершенствования управления и повышения функциональной эффективности органов полиции необходимым представляется реализация комплекса мер, направленного на совершенствование системы управления органами и подразделениями посредством усиления ведомственного контроля, повышения уровня ответственности их руководителей за конечные результаты, уточнение организационного построения и перераспределения штатной численности органов полиции, позволяющего более гибко и оперативно реагировать на изменения криминальной ситуации и обеспечить незамедлительное реагирование на противоправные посягательства; необходимо доведение системы контроля и оценки деятельности органов внутренних дел до требуемого уровня объективности; осуществлять взаимодействие с институтами гражданского общества по формированию широкого слоя лиц, заинтересованных в оказании содействия правоохранительным органам в противодействии преступности, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

9. 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. Подчиненность полиции Министерству внутренних дел Российской Федерации – важнейший принцип ее организационно—правового статуса. Руководство полицией со стороны МВД России и его территориальных органов, подконтрольность и подотчетность полиции руководителям данных органов определяет институциональное место полиции в системе правоохранительных органов

как структуры и составной части органов внутренних дел Российской Федерации.

10. Служба в полиции представляет собой вид профессиональной служебной деятельности граждан на соответствующих должностях в МВД России, входящих в его систему территориальных органов и организациях. Служба в полиции это особая разновидность федеральной государственной службы. Наряду с общими признаками, свойственными всей государственной службе, она обладает специфическими чертами, которые характеризуют ее как самостоятельную часть в общей системе государственной службы Российской Федерации. Данная специфика обусловлена выполнением особых функций по обеспечению законности, правопорядка, общественной и личной безопасности, а так же по противодействию преступности и правонарушениям. Являясь представителями власти, эта категория государственных служащих способна совершать властные действия, влекущие юридические последствия в отношении субъектов, не связанных с ними служебными отношениями. Сотрудникам полиции предоставлено право по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

**Теоретическое значение диссертации** заключается в том, что полученные в ходе исследования выводы и предложения развивают и дополняют сложившийся понятийный аппарат, раскрывают и характеризуют особенностям процесса преобразования милиции в полицию; раскрывают и характеризуют правовые основы и организационно-правовые формы создания нового правоохранительного института, основным предназначением которого является защита прав и свобод человека и гражданина, противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности; раскрывают сущность и переоценивают ряд правовых положений, приводящих к новым доктринальным выводам.

Автором разработана и предложена концепция роли и места полиции в системе правоохранительных органов, рассмотрены теоретические и практические вопросы, которые имеют большое значение для понимания процесса

становления и развития полиции на современном этапе; существа и природы, функционального назначения, целей и задач, которые перед ней ставятся государством и обществом.

Исследование нового правоохранительного института – полиции, как предмета самостоятельного межотраслевого института правоохранительного права расширяет имеющиеся теоретические разработки и знания и в дальнейшем полученные результаты могут быть использованы в научных работах по поиску новых подходов в исследовании иных институтов права и способствовать развитию смежных отраслей права.

**Практическая значимость диссертации** состоит в том, что полученные в ходе исследования выводы и сформулированные на их основе практические положения по осуществлению законодательной деятельности можно использовать в качестве научно-методологической базы для законодательных органов при подготовке и создания действенной и унифицированной правовой базы для совершенствования деятельности полиции. Выработанные предложения и рекомендации могут быть применены в правоохранительных органах для совершенствования организационно-управленческого обеспечения их деятельности. Теоретические положения проведенного исследования могут служить дополнительным научным материалом в учебном процессе при изучении курсов «Конституционное право России», «Теория государства и права», «Полицейское право», «Правоохранительные органы», «Административное право».

Подготовленные по результатам исследования рекомендации и предложения предназначены для широкого круга специалистов в законодательной, научной и правоприменительной сфере. Особый интерес данное исследование представляет для специалистов, занимающихся изучением правовых основ межотраслевых институтов, руководителей и преподавательского состава образовательных учреждений федеральных органов исполнительной власти, занимающихся профессиональной подготовкой сотрудников и служащих правоохранительной службы.

**Апробация результатов исследования** реализована в форме обсуждения его основных положений на научно-практических конференциях, подготовки научных публикаций, внедрения соответствующих научных разработок в учебный процесс и правоприменительную деятельность. Основные теоретические положения диссертации, выводы и предложения автора изложены в четырех опубликованных научных статьях и других публикациях по теме диссертации, в ряде учебников и учебных пособий, опубликованных в центральных, региональных и ведомственных изданиях, общим объемом 2.6 п.л., 3 работы опубликованы в ведущих научных журналах и изданиях, рекомендованных ВАК.

Ряд положений теории и выводов, изложенных в работе, были внедрены в учебный процесс.

Структура и объем диссертации обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения; трех глав, объединяющих девять параграфов; заключения и списка использованной литературы.

**Структура и объем диссертации** обусловлены целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения; трех глав, объединяющих девять параграфов; заключения и списка использованной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цели и задачи исследования, описываются методологические и методические основы диссертации, раскрывается научная новизна, и формулируются положения, выносимые на защиту, дается характеристика теоретического и практического значения работы, приводятся сведения об апробации полученных результатов.

Первая глава **«Становление полиции в системе правоохранительных органов России»** посвящена исследованию исторических аспектов становления и развития полиции в России в XVIII-XX веках; изучению сущности, содержания и функционального места полиции в правоохранительной системе

государства; определению правовых основ статуса полиции в Российской Федерации.

В первом параграфе первой главы **«Исторические аспекты становления и развития полиции в России в XVIII-XX веках»** диссертант определяет, что до конца второго десятилетия XVIII в. в России не было регулярных полицейских органов. В «допетровской» Руси соответствующая деятельность обозначалась как «благочиние». В перестройке административно-полицейского управления при Петре I первопричиной является завершающаяся на тот момент централизация государственной власти, утверждение самодержавной формы правления, что потребовало реформы всей правоохранительной системы государства (фискальной системы, прокуратуры, судов). Создание первых учреждений регулярной полиции происходит первоначально в городах. В сфере карательно-правоохранительной деятельности столичные учреждения регулярной полиции характеризуются огромной компетенцией, охватывающей почти всю административную деятельность государства. Так регулярная полиция занималась регулированием передвижения в столицах населения, пресечением самовольных уходов работных людей, крестьян, дезертирства солдат.

История полиция на протяжении XVIII века интересна тем, что именно тогда была создана основа ее организации, определены функции. Сформированная Петром I преимущественно по западноевропейскому образцу, российская полиция принимает специфические, характерные именно для нее черты. На протяжении XVIII века строились организационные формы полиции, проверялось соотношение коллегиальности и единоначалия во внутреннем управлении полиции, формировалось централизованное и муниципальное подчинение, привлечение населения к исполнению полицейских функций и контролю за работой полицейских органов, определялись направления и методы деятельности полиции.

В дальнейшем именно в 1802 г. с созданием Министерства внутренних дел было восстановлено централизованное полицейское управление в Россий-



ской Империи. Министерство руководило не только городской и сельской (земской) полицией, но и объединяло, координировало организацию и деятельность ведомственной полиции, что позволяло государству более эффективно осуществлять функции охраны общественного порядка и внутренней безопасности.

Крупнейшая перестройка полиции была проведена в конце XIX – начале XX веков, причиной этой реформы был глубокий правительственный кризис, вызванный небывалой волной революционного террора. В результате этого появилась советская милиция, которая также перетерпела множество реформ, так как первоначально основные звенья государственного механизма, призванные обеспечить общественный порядок и безопасность, оказались в различных ведомствах, и возникала потребность их организационного объединения, с целью внесения изменений в политической системе и укрепления режима личной власти.

Перестройка, начатая в 1985 году, открыла новый этап в развитии системы органов внутренних дел страны. В результате 18 апреля 1991 г. был принят закон «О милиции», дающий комплексную регламентацию правового статуса, организационной структуры, места и роли милиции в российском государстве.

Самая последняя реформа органов внутренних дел началась в связи с принятием 7 февраля 2011 г. Федерального закона «О полиции». Обусловлено это участвовавшими фактами нарушений сотрудниками органов внутренних дел законности и служебной дисциплины, что вызвало негативные оценки СМИ и недовольство граждан, усложнением криминальной ситуации в стране, падением профессионализма в среде сотрудников органов внутренних дел, в том числе по причинам низкого денежного содержания и социальной поддержки. В ходе реформы милиция преобразована в полицию. Основной упор сделан на создании новой правовой деятельности полиции. В ходе реформы сохранена вертикаль централизованного управления в системе МВД, приняты

законодательные акты, соответствующие международным стандартам работы полиции, исключены многие не свойственные полиции функции.

Общую тенденцию развития органов полиции на всем историческом пути развития можно свести к выводу о постепенной централизации полицейского управления, и вместе с тем можно проследить избавление от избыточных непрофильных функций, появление специализированных институтов охраны общественного порядка и профилактики преступлений. Кроме этого, первоочередной задачей полиции становится не поддержание господствующего в конкретный исторический период строя, а защита и соблюдение прав и свобод человека, что определяется правоохранительным предназначением полиции в обществе.

Во втором параграфе первой главы **«Сущность, содержание и функциональное место полиции в правоохранительной системе государства»** диссертант выделяет следующие аспекты. В термин «полиция» как орган государства, зарубежные исследователи порой вкладывают различное содержание, но если суммировать множество точек зрения, то в общем смысле можно заключить, что под этим термином означается звено государственного механизма, несущего ответственность за выполнение определенной функции.

Сделан вывод, что полиция Российской Федерации в современном демократическом государстве - это самостоятельный специфичный государственный орган, обладающий специальной компетенцией и властными полномочиями, являющийся неотъемлемым компонентом исполнительной власти, исполняющий в механизме государства правоохранительную функцию и являющийся частью отраслевой системы государственного управления, деятельность которого подчинена защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, установлению контроля над преступностью, обеспечению нормального функционирования органов государственной власти, государственных и общественных институтов, а так же охране общественных отношений.

В работе обосновывается вывод о том, что полиция является многофункциональным правоохранительным органом и реализует свою компетенцию в следующих основных направлениях, которые: вытекают из социального назначения полиции (защита личности, общества, государства от противоправных посягательств); отражают суть и специфику полицейской деятельности (предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах); раскрывают особенности правоприменительной, контрольно-надзорной и юрисдикционной составляющей полицейской деятельности (производство дознания по уголовным делам; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности); закрепляют сложившиеся (охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; осуществление экспертно-криминалистической деятельности) или относительно новые (государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц) реалии деятельности полиции.

В третьем параграфе первой главы **«Правовые основы статуса полиции в Российской Федерации»** диссертант рассматривает вопросы правовой регламентации деятельности правоохранительных органов, которые тем больше становятся актуальными, чем быстрее развиваются процессы демократизации общества.

По своей природе и характеру система нормативно-правового регулирования статуса полиции, как правоохранительного органа, связана с рядом отраслей права – конституционного и административного права, организацией и деятельностью прокуратуры, юстиции, нотариата, налогового и таможенного

права, а также уголовного и гражданского права.

Диссертант делает вывод о том, что под системой нормативно-правового регулирования статуса полиции понимается совокупность нормативно-правовых актов властного характера и в сфере в области обеспечения защиты прав и свобод граждан, законности, охраны собственности, общественного порядка и противодействия преступности на федеральном, окружном, региональном и местном уровнях, принимаемые соответствующими государственными органам для реализации поставленных перед полицией целей.

В системе нормативно-правового регулирования статуса полиции диссертант определяет необходимость различать нормативно-правовые акты, связанные с выполнением собственно правоохранительной функции и управленческие нормативно-правовые акты, связанные с функцией прогнозирования, планирования, ресурсного (кадрового, информационного, материально-технического, финансового), правового, научно-методического обеспечения, регулирования и контроля. В работе также рассматриваются особенности документов, которые образуются в деятельности органов полиции: нормативные правовые акты МВД России; индивидуальные правовые акты (персонального характера; действие которых исчерпывается однократным применением); межведомственные соглашения, протоколы; распоряжения; директивы; указания; акты; заключения; докладные записки; справки; обзоры; доклады; пояснительные записки; планы; телеграммы; телефонограммы; факсограммы; письма.

Во второй главе **«Функциональные характеристики полиции в правоохранительной системе Российской Федерации»** рассматриваются основные функции полиции: содержание и нормативно-правовое закрепление, основные обязанности полиции по охране правопорядка и формы их реализации, организационно-правовые формы реализации полномочий полиции.

В первом параграфе второй главы **«Основные функции полиции: содержание и нормативно-правовое закрепление»** делаются выводы о том, что полиция является многофункциональным правоохранительным органом и

реализует свою компетенцию в следующих основных направлениях, которые вытекают из социального назначения полиции - защита личности, общества, государства от противоправных посягательств.

В зависимости от поставленных целей и выполняемых задач необходимо выделить правоохранительную и управленческую функции. Так в сфере внешнего управления полиции можно выделить правоохранительную компетенцию, которая реализуется при выполнении задач и функций правоохраны в области обеспечения безопасности жизни и здоровья личности, предупреждения и пресечения преступлений, административных проступков, выявления, раскрытия и профилактики преступлений, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности и др.

Классифицируя внутренние управленческие функции полиции, нужно исходить из характера поставленных правоохранительных задач и целей и определить: общие функции, к которым отнести учет, прогнозирование, контроль, планирование, учет. Такие функции существуют в любой управленческой системе, и осуществляются как во внешней, так и во внутренней организационной деятельности полиции. Специальные функции, следует определить как организационные действия, непосредственно относящиеся к правоохране направленные на обеспечение безопасности граждан и государства. Обеспечивающие функции относятся к сфере финансового, кадрового, психологического, медицинского, социального, технического обеспечения деятельности полиции.

Кроме того, по мнению диссертанта, полицейские функции отражают суть и специфику полицейской деятельности (предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; обеспечение правопорядка в общественных местах); раскрывают особенности правоприменительной, контрольно-надзорной и юрисдикционной составляющей полицейской деятельности (производство дознания по уголовным делам; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение

безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности); закрепляют сложившиеся (охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; осуществление экспертно-криминалистической деятельности) или относительно новые (государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц) реалии деятельности полиции.

Во втором параграфе второй главы **«Основные обязанности полиции по охране правопорядка и формы их реализации»** делается вывод, что обязанности полиции можно классифицировать в зависимости от ее компетенции. Так можно выделить обязанности полиции в нормотворческой, организационной и правоприменительной сфере. Обязанности в сфере *нормотворческой деятельности* реализуются путем принятия ведомственных нормативно-правовых актов и участия в подготовке проектов законодательных актов. Эта деятельность затрагивает как внешнюю, так и внутреннюю сторону организационно-управленческой деятельности полиции. Так нормативные акты, касающиеся внутренней организации работы полиции затрагивают такие вопросы, связанные с обеспечением денежного довольствия, медицинского, жилищного, пенсионного и социального обслуживания сотрудников, их семей. Кроме этого утверждаются различные положения о структурных подразделениях полиции, положения об общественных советах при органах внутренних дел. Управленческие нормативные акты внешнего характера касаются регламентации соответствующих направлений оперативно-служебной деятельности, международного сотрудничества, системы общественного контроля.

Обязанности полиции *в организационной сфере* затрагивают прежде всего обеспечение реализации гарантий основных прав и свобод человека и гражданина. Так, например, при проведении шествий, митингов, демонстрация

полиция с одной стороны помогает в реализации прав граждан на свободу собраний, а с другой стороны осуществляет охрану общественного порядка, обеспечивая безопасность тех же самых граждан, имея право применить силу и специальные средства при угрозе жизни и здоровью граждан, задерживать правонарушителей, оказывать необходимую помощь пострадавшим и т.д. Здесь же проявляется социальная направленность деятельности полиции, когда с помощью применения организационных мер обеспечивается содействие гражданам при условиях чрезвычайных ситуаций природного, техногенного характера, при осуществлении поиска без вести пропавших лиц, помощи безнадзорным или оставшимся без присмотра родителей детям, предоставление информации, справок и др. Что же касается правоприменительного направления, то полиция реализует свои обязанности при осуществлении административной, оперативно-разыскной и уголовно-процессуальной деятельности

В третьем параграфе второй главы **«Организационно-правовые формы реализации правомочий полиции»** диссертант определяет, что анализ закрепленных за полицией функций позволяет сделать вывод о сложной и дифференцированной деятельности полиции и ее органов, а также о целостности и системности этой деятельности, характеризующейся правоохранительной направленностью. Существенной особенностью механизма реализации прав полиции является наличие специфики правоприменительной деятельности – ее функциональный статус. Сотрудники полиции, осуществляют свою деятельность как представители органа государственной власти, обладая при этом возможностью применять различные меры государственного принуждения к физическим и юридическим лицам. С другой стороны, осуществляя функцию правоохраны прав и законных интересов физических и юридических лиц, правоприменительная деятельность полиции должна являться важнейшей юридической гарантией реализации этих субъективных прав и интересов.

Особенность механизма реализации прав полиции в Российской Федерации проявляется в следующем: сотрудники полиции являются должностными лицами, обладающими властной компетенцией в сфере правоохраны, от

имени государства могут применять специальные правовые средства, осуществляя реализацию юридической ответственности в отношении лиц, совершивших правонарушения, однако когда сотрудник полиции, сам совершает правонарушение, он становится субъектом правонарушения, то он несет соответствующую юридическую ответственность.

В третьей главе **«Правовые и организационные характеристики места полиции в системе правоохранительных органов Российской Федерации»** рассматриваются вопросы организационно-правовых форм взаимоотношений полиции и общества; основные тенденции изменения статуса полиции России в системе правоохранительных органов; основные направления деятельности полиции в системе правоохранительных органов России.

В первом параграфе третьей главы **«Организационно-правовые формы взаимоотношений полиции и общества»** делаются выводы о том, что основными формами взаимодействия являются: организационная, профилактическая и правоприменительная. Условиями, необходимыми для установления тесного взаимодействия с общественными организациями как внутри полиции, так и за ее пределами, являются: определение сфер взаимодействия, проблем, возникающих в них, роли и места полиции и общественности в их решении; определение целей и задач взаимодействия в этих сферах; принятие совместных решений по организации взаимодействия, определение форм, методов, средств и т.д.; подготовка совместных программ, планов работы по взаимодействию; контроль со стороны обеих заинтересованных сторон с анализом всей деятельности; широкое освещение результатов взаимодействия в СМИ, пропагандистская работа среди населения.

Эффективная реализация обозначенных принципов возможна при наличии действенных механизмов контроля со стороны общества. В частности, система отчетности полиции перед органами местного самоуправления, региональными парламентами и собраниями граждан (для участковых уполномоченных полиции) должна предполагать возможность вынесения вотума недоверия отдельным должностным лицам, предложения рекомендаций по кан-



дидатурам на соответствующие должности нижнего и среднего звена, а также реализации иных форм реагирования на кадровые и организационные решения.

Во втором параграфе третьей главы **«Основные тенденции изменения статуса полиции России в системе правоохранительных органов»** делается вывод о том, что основной целью реформирования органов полиции должно стать создание нового правоохранительного института, отвечающего современным социальным, экономическим и политическим концепциям построения органов власти, эффективно противостоящего возникающим угрозам, создающего новую модель взаимоотношений органов внутренних дел и общества основанную на системе контроля за деятельностью полиции со стороны гражданского общества.

В целях совершенствования управления и повышения функциональной эффективности органов полиции необходимым представляется реализация комплекса мер, направленного на совершенствование системы управления органами и подразделениями за счет усиления ведомственного контроля, повышения уровня ответственности их руководителей за конечные результаты, уточнение организационного построения и перераспределения штатной численности органов полиции, позволяющего более гибко и оперативно реагировать на изменения криминальной ситуации и обеспечить незамедлительное реагирование на противоправные посягательства; необходимо доведение системы контроля и оценки деятельности органов внутренних дел до требуемого уровня объективности; осуществлять взаимодействие с институтами гражданского общества по формированию широкого слоя лиц, заинтересованных в оказании содействия правоохранительным органам в противодействии преступности, охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности.

В третьем параграфе третьей главы **«Основные направления деятельности полиции в системе правоохранительных органов России»** диссертант определяет, что полиция является составной частью единой централизо-

ванной 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. Подчиненность полиции Министерству внутренних дел Российской Федерации – важнейший принцип ее организационно—правового статуса. Именно руководство полицией со стороны МВД России и его территориальных органов, подконтрольность и подотчетность полиции их руководителям превращает полицию в составную часть органов внутренних дел РФ.

Полицейская деятельность характеризуется использованием методов убеждения, поощрения, принуждения и управления. Специальные же методы воздействия на общественные отношения можно представить в виде: осуществления административного надзора, административного принуждения, административный юрисдикции, полицейской помощи; предоставления полицейского разрешения, государственной регистрации, лицензирования; сбора полицейской информации и полицейского сыска и др.

В настоящее время в связи с реформой органов внутренних дел происходит правовое переосмысление социальной роли полиции. В первую очередь это касается пределов ее вмешательства в личную и общественную жизнь, поскольку выполнение полицейских обязанностей гарантируется потенциальной возможностью силового воздействия. Применение мер принуждения допускается лишь в пределах, установленных Законом о полиции и другими федеральными законами.

Подчеркивая социальную ориентированность законодатель устанавливает, что полиция незамедлительно приходит на помощь каждому, кто нуждается в ее защите от преступных и иных противоправных посягательств. Это предназначение и обуславливает то, что полиция в пределах своих полномочий оказывает содействие федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, иным государственным органам, органам местного самоуправления, иным муниципальным органам, общественным объединениям, а также организациям независимо

от форм собственности, должностным лицам этих органов и организаций в защите их прав.

Служба в полиции представляет собой вид профессиональной служебной деятельности граждан на соответствующих должностях в МВД России, входящих в его систему территориальных органов и организациях. Служба в полиции это особая разновидность федеральной государственной службы. Наряду с общими признаками, свойственными всей государственной службе, она обладает специфическими чертами, которые характеризуют ее как самостоятельную часть в общей системе государственной службы Российской Федерации. Так данная специфика обусловлена выполнением особых функций по обеспечению законности, правопорядка, общественной и личной безопасности, а так же по противодействию преступности и правонарушениям. Являясь представителями власти, эта категория государственных служащих способна совершать действия. Влекущие юридические последствия в отношении субъектов, не связанных с ними служебными отношениями. Сотрудника полиции предоставлено право по применению физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

**В заключении** подводятся итоги исследования и формулируются основные обобщающие теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства и практики его применения. В конце работы приведен список использованной литературы и нормативных правовых актов.

*По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие научные работы:*

*1. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, рекомендованных Перечнем ВАК РФ:*

1. Адиньяев С.И. Основы назначения полиции в Российской Федерации // Вестник РУДН. 2011. - № 3. – С. 29-33 (0,2 п.л.).

2. Адиньяев С.И. Полиция и общество: правовое регулирование правоотношений, статья // Вестник РУДН. 2011. - № 4. – С. 54-62. (0,4 п.л.).

3. *Адиньяев С.И.* Система нормативно-правового регулирования статуса полиции Российской Федерации, статья // Научно-практический журнал «Современное право». 2011.-№11(1).– С. 36-41 (0,4 п.л.).

***II. Публикации в иных изданиях:***

1. *Адиньяев С.И.* Функции полиции как органа уголовной юстиции в условиях реформирования, статья // Матеріали ІІІ міжнародної науково-практичної конференції "актуальні проблеми кримінального права, процесу та криміналістики", 2011 г., Одесса. Міжнародний гуманітарний університет. - С. 5-8 (0,2 п.л.).

2. *Адиньяев С.И.* Правоприменительная деятельность полиции контексте законодательного преобразования // Сборник статей Всероссийская научно-практической конференции «Актуальные проблемы права в XXI веке », 2012 г., РУДН. – С. 10-15 (0,6 п.л.).

3. *Адиньяев С.И.* Основные этапы развития органов полиции в XVII-XX вв. в Российской Федерации, статья // Новый юридический журнал. Ежеквартальный научно-информационный журнал, 2012 г.- №2. - С. 153-161 (0.8. п.л.).

**АДИНЬЯЕВ СЕМЕН ИРСИЛЬЕВИЧ**  
**ПОЛИЦИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ**  
**РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Диссертация посвящена исследованию теоретических, правовых и организационных проблем определения места полиции в системе правоохранительных органов Российской Федерации. В работе рассмотрены разнообразные вопросы, которые имеют большое значение для понимания процесса становления и развития полиции на современном этапе; существа и природы, целей и задач, которые перед ней ставятся. Исследование нового правоохранительного института – полиции, как предмета самостоятельного межотраслевого института правоохранительного права позволит в дальнейшем приступить к поиску новых подходов в исследовании многих институтов права, и будет способствовать развитию смежных отраслей права.

**ADINYAEV SEMEN IRSILEVICH**  
**POLICE IN LAW ENFORCEMENT THE RUSSIAN FEDERATION**

This thesis deals with the theoretical, legal and organizational problems determining the place of the police in the law enforcement bodies of the Russian Federation. The paper discusses various issues that are of great importance for understanding the formation and development of the police at this stage; beings and nature, goals and objectives that are put in front of her. Investigation of a new law enforcement institution - the police, as a matter of self- inter-branch institution of law enforcement in the future will begin to look for new approaches in the study of many of the institutions of law, and will contribute to the development of related areas of law.