

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
АКАДЕМИЯ УПРАВЛЕНИЯ МВД РОССИИ

**В.О. Тулев**

**Административно-правовой статус начальника  
территориального органа МВД России  
на районном уровне**

Москва • 2015

**Рецензенты:** кандидат юридических наук *Д.В. Колонтаевский* (Договорно-правовой департамент МВД России); доктор юридических наук, профессор *С.А. Невский* (Все-российский институт повышения квалификации сотрудников МВД России); кандидат юридических наук, доцент *Д.В. Васильев* (Академия управления МВД России).

Т 82

**Тулев В.О.** Административно-правовой статус начальника территориального органа МВД России на районном уровне: монография. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – 100 с.

В монографии рассматриваются актуальные проблемы повышения эффективности деятельности органов внутренних дел, связанные с совершенствованием правового положения руководителей территориальных органов МВД России на основе определения особенностей административно-правового статуса их руководителей на современном этапе развития системы МВД России.

Монография может быть использована как в научной работе при исследовании вопросов административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел, других правоохранительных органов и их должностных лиц, так и в практической деятельности, а также в учебном процессе образовательных организаций МВД России при подготовке руководителей органов внутренних дел всех уровней.

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы обусловлена объективным характером развития общественных отношений в современной России. Процесс построения правового государства и формирования гражданского общества в Российской Федерации проходит в сложных и противоречивых условиях. Он сопровождается появлением новых форм преступной деятельности, проникновением криминала в различные сферы общественной жизни, возникновением конфликта интересов государственных служащих, ростом социальной напряженности и экстремистской активности.

Неблагоприятное состояние правопорядка в стране носит системный характер. Это объясняется как социально-экономическими проблемами, так и недостаточно эффективной деятельностью органов внутренних дел по защите прав и законных интересов граждан и организаций, охране общественного порядка и имущества собственников, обеспечению общественной безопасности и комплексному противодействию преступности на всех уровнях государственного управления.

В настоящее время система органов внутренних дел подвергается коренному реформированию, направленному, в первую очередь, на улучшение самой организации Министерства внутренних дел, повышение эффективности управления, устранение несвойственных функций, исключение дублирования полномочий полиции и других органов исполнительной власти, совершенствование законодательного и ведомственного правового регулирования. Исследователь Л.Л. Попов, рассматривая историю Российского государства, выделяет семь административных реформ, коренным образом изменяющих систему органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Последнюю из них (современную) он делит на пять этапов, отмечая, что пятый закончился реализацией Концепции административной реформы в Российской Федерации. Вместе с тем развитие общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления, не прекращается, и формирование эффективной системы и структуры федеральных органов исполнительной власти не перестает быть актуальным, являясь при этом одним из важнейших направлений реформы<sup>2</sup>.

Принятие в 2011 году Федерального закона «О полиции» определило новый вектор развития системы МВД России с учетом положений Концепции административной реформы в Российской Федерации<sup>3</sup>. При его разработке законодатель предпринял попытку освобождения полиции

<sup>1</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.

<sup>2</sup> Там же. С. 306–307.

<sup>3</sup> О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СПС КонсультантПлюс.

от дублирующих и несвойственных функций и закрепления так называемой партнерской модели взаимоотношений между полицией и обществом.

Закон определяет статус, права и обязанности сотрудника полиции, принципы его деятельности. Руководство страны обращает внимание на исключительную важность законодательства, на котором базируется деятельность любой государственной структуры, однако не менее важным считает выстраивание собственно нового качества работы<sup>4</sup>. Соответственно, для эффективного решения поставленных перед МВД задач и утверждения в глазах граждан полиции как организации, реализующей государственно-властные полномочия в соответствии с принципами, нормативно установленными Федеральным законом «О полиции», необходимо разработать и определить единые стандарты выполнения должностным лицом органов внутренних дел своих обязанностей и реализации прав, то есть границы его компетенции.

Территориальные органы МВД России – один из основных субъектов в системе органов исполнительной власти, осуществляющих в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности, и реализующих политику государства в сфере внутренних дел.

Действующая система территориальных органов МВД России<sup>5</sup> состоит из четырех уровней: окружного, межрегионального, регионального и районного. Такое построение территориальных органов МВД России призвано укрепить вертикаль государственной исполнительной власти в сфере внутренних дел, обеспечить эффективное управление службами и подразделениями полиции, непосредственно выполняющими задачи, поставленные перед вновь созданной структурой в соответствии с основными направлениями деятельности<sup>6</sup>.

Выполнение обязанностей и реализация прав полиции, осуществление полномочий территориальных органов МВД России определяется, в том числе, их правовым положением, и, как следствие, правовым положением (статусом) руководителей (начальников, министров), возглавляющих указанные органы. В соответствии с законом они осуществляют руководство деятельностью полиции и несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей<sup>7</sup>.

Городские, районные и линейные органы внутренних дел – самое многочисленное звено системы МВД, являющееся составной частью

<sup>4</sup> Стенографический отчет о совещании по основным вопросам деятельности МВД 7 февраля 2011 г. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10261> (дата обращения: 13.01.2015).

<sup>5</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС Гарант.

<sup>6</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>7</sup> Там же.

государственной системы органов исполнительной власти, непосредственно осуществляющих правоохранительную и правоприменительную деятельность на территории того или иного муниципального образования. В рамках определенной нормативными правовыми актами компетенции, их начальники организуют и непосредственно осуществляют, помимо внутриорганизационных исполнительно-распорядительных функций по осуществлению руководства подчиненными сотрудниками, функции по оказанию государственных услуг населению, выполнению других государственных функций при реализации государственной политики в сфере внутренних дел. При этом формирование новой системы организации органов внутренних дел РФ проходит в период организационно-штатных и структурных изменений, затрагивающих органы внутренних дел на районном уровне, сопровождающихся уменьшением количества самих органов и, как следствие, их руководителей.

В ходе внеочередной аттестации<sup>8</sup> сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, претендующих на продолжение службы в системе МВД России, была проведена оценка их профессиональной служебной деятельности. Оценка основывалась на определении соответствия сотрудника требованиям по должности с учетом стажа и опыта работы, участия в решении поставленных перед ними задач, сложности выполняемой работы, ее эффективности и результативности. Оценивались профессиональные и личностные качества аттестуемых сотрудников, в том числе кандидатов, претендующих на замещение руководящих должностей в органах внутренних дел.

Административно-правовой статус начальника территориального органа МВД России на районном уровне в данном случае рассматривается нами как элемент правового положения сотрудника в системе государственного управления, а способность реализовать его в процессе исполнения обязанностей по замещаемой должности – неотъемлемой составляющей успешного руководителя.

Исходя из тезиса «Дорожной карты»<sup>9</sup> о том, что реформирование ОВД РФ и системы МВД России провести в один этап не удалось, и ни переаттестация, ни создание новой законодательной базы не привели к ожидаемым результатам, требуется дальнейшее совершенствование организационной структуры МВД России и его территориальных органов, а также правового положения их руководителей как организаторов построения новых взаимоотношений между полицией и гражданами.

<sup>8</sup> О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 251 // СПС Гарант; Об организации проведения внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 22 марта 2011 г. № 135.

<sup>9</sup> Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. Интернет-портал Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 21.12.2014).

# ГЛАВА 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ

Рассматривая начальника территориального органа МВД России на районном уровне как элемент системы организации, руководителем которой он является, целесообразно исследовать его административно-правовой статус в неразрывной взаимосвязи с особенностями административно-правовой и организационно-структурной характеристик соответствующего отдела внутренних дел.

А.С. Ускова связывает административно-правовой статус начальника органа внутренних дел с содержанием его деятельности как субъекта управления и объемом его компетенции. Руководитель возглавляет служебный аппарат органа и, соответственно, осуществляет общее руководство и несет персональную ответственность за результаты деятельности структурных подразделений и должностных лиц<sup>10</sup>.

«Сравнивая административно-правовой статус начальника и горрайоргана в целом, можно сделать вывод, что административно-правовой статус горрайоргана шире и полнее, чем административно-правовой статус его руководителя»<sup>11</sup>. Это обусловлено сложной системой организационно-структурного построения территориального органа, большим объемом функций и задач, решаемых каждым из подразделений и должностных лиц, участвующих в реализации государственной политики в сфере внутренних дел по различным направлениям деятельности. При этом следует отметить неразрывную связь между соответствующим статусом руководителя и структуры организации, функциональными элементами которой он управляет и несет ответственность за результаты работы каждого из них.

Уместно будет привести мнение Л.Л. Попова, определяющего структуру федеральных органов исполнительной власти «как перечень конкретных органов, входящих в систему федеральных органов исполнительной власти и обеспечивающих реализацию полномочий Президента РФ и Правительства РФ»<sup>12</sup>. Согласившись с данным определением, исходя из правового положения и организационно-структурного построения органов внутренних дел, *структуру территориального органа МВД России на районном уровне можно определить как перечень конкретных подразделений и отдельных должностных лиц, входя-*

<sup>10</sup> Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 43.

<sup>11</sup> Там же. С. 44.

<sup>12</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 177.

*щих в систему органов внутренних дел и обеспечивающих реализацию полномочий МВД России по реализации государственной политики в сфере внутренних дел на закрепленной территории обслуживания (объекте).*

Современная структура территориальных органов МВД России не предусматривает разделение основных служб, выполняющих правоохранительные функции, на полицию общественной безопасности и криминальную полицию, как было предусмотрено ст. 7 Закона «О милиции» от 18 апреля 1991 г. № 1026-1<sup>13</sup>. За основу формирования системы подразделений территориальных органов МВД России приняты положения ст. 2 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ<sup>14</sup>, закрепляющие основные направления ее деятельности: 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; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности; охрана имущества и объектов, в том числе на договорной основе; 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.

Данные положения получили дальнейшее развитие в указе Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. № 248<sup>15</sup>, установившем систему территориальных органов МВД России, включающую территориальные органы МВД России на окружном, межрегиональном, региональном уровне и районном уровнях; а также еще одном указе Президента РФ «Вопросы организации полиции» от 1 марта 2011 г. № 250<sup>16</sup>, определившем «задачи», выполнение которых возлагается на подразделения полиции. Из них для подразделений полиции органов внутренних дел районного уровня можно выделить следующие: прием, регистрация и проверка заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях и о происшествиях; выявление, предупреждение, пресечение

<sup>13</sup> О милиции: Закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст.503.

<sup>14</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

и раскрытие преступлений, розыск лиц, совершивших преступления, а также иных лиц в соответствии с федеральными законами; выявление и устранение причин преступлений и административных правонарушений и условий, способствующих их совершению, участие в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; обеспечение безопасности граждан и общественного порядка, в том числе в местах проведения публичных и массовых мероприятий, а также при чрезвычайных ситуациях и осложнениях оперативной обстановки; обеспечение безопасности дорожного движения; производство дознания, отдельных процессуальных действий по уголовным делам и производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством РФ к подведомственности полиции; осуществление оперативно-разыскной деятельности; противодействие коррупции; осуществление лицензионно-разрешительной работы; осуществление экспертно-криминалистической деятельности; государственная охрана объектов, а также охрана имущества граждан и организаций; сбор, анализ и хранение оперативно-разыскной информации; содержание, охрана и конвоирование задержанных, подвергнутых административному аресту, заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых; контроль за лицами, освобожденными из мест лишения свободы, а также за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы. Перечисленные «задачи» являются основными для структурных подразделений полиции районных органов внутренних дел.

Противодействие терроризму и экстремистской деятельности; подготовка, переподготовка и повышение квалификации сотрудников полиции; обеспечение собственной безопасности; государственная защита потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также иных защищаемых лиц; обеспечение взаимодействия с правоохранительными органами иностранных государств – членов Международной организации уголовной полиции – Интерпола и с Генеральным секретариатом Интерпола входят в компетенцию органов внутренних дел и осуществляются подразделениями полиции вышестоящих территориальных органов и центрального аппарата МВД России.

На районном уровне указанные «задачи» выполняются, как правило: во-первых, в рамках оказания содействия основным субъектам их реализующим на территории обслуживания районного органа внутренних дел; во-вторых – в форме участия в работе тех или иных организационных структур, функционирующих на территории обслуживания соответствующего органа.

Содействие районного органа внутренних дел вышестоящим территориальным органам и подразделениям МВД России в реализации их функций может выражаться в следующих основных формах.

1. Инициативное предоставление заинтересованной стороне информации, реализация которой не входит в компетенцию районного органа внутренних дел в силу отсутствия соответствующих полномочий, либо по признаку территориальности. Информационное обеспечение мероприятия, проводимого другим органом, подразделением системы МВД России, представляет собой одну из разновидностей данной формы содействия.

2. Оказание практической помощи при проведении на территории обслуживания отдельных мероприятий (оперативно-разыскных, следственных, по охране общественного порядка, собственности, обеспечению безопасности охраняемых лиц и др.). Такое содействие может выражаться как в виде выделения сотрудников и средств ресурсного обеспечения для оказания практической помощи при проведении мероприятий, так и в виде создания необходимых условий для проведения какого-либо мероприятия, например, путем устранения препятствий, предупреждения угроз безопасности и т. д.

3. Исполнение запросов, в том числе о проведении отдельных мероприятий на территории обслуживания в интересах другого органа, подразделения МВД России. Например, организация работы по ориентировкам в ситуациях, когда специальные планы не вводятся, и перечень обязательных мероприятий нормативно не закреплён.

4. Консультирование по вопросам оперативно-служебной деятельности, в том числе выработка и передача передового опыта.

5. Экспертная оценка и рецензирование научной продукции по вопросам, входящим в компетенцию соответствующего территориального органа, а также предоставление эмпирических материалов для научных исследований.

6. Выработка предложений, направленных на совершенствование государственной политики в сфере внутренних дел, повышение эффективности ее реализации и качества нормативно-правового регулирования.

Перечень форм содействия не является исчерпывающим и может дополняться и совершенствоваться в процессе развития системы государственного управления. В общем смысле оказание содействия представляет собой вид непосредственного или опосредованного, внешнего или внутреннего отношения, связи, и одновременно является источником возникновения взаимодействия. Содействие может выступать как интегрирующий фактор, посредством которого происходит временное объединение частей в определенный вид целостности, однако в отличие от взаимодействия, образование устойчивой системы с прямыми и обратными связями между ее элементами не обязательно. В процессе оказания содействия одни элементы системы оказывают помощь другим, дополняя ее в части,

недостающей для эффективного противодействия внешним угрозам, препятствующим ее функционированию. При этом в случае устранения факторов, препятствующих достижению целей, система более не нуждается в содействии, и образовавшиеся связи утрачиваются.

Подразделения полиции территориального органа МВД России на районном уровне оказывают содействие не только внутрисистемным органам и подразделениям, но и другим субъектам, указанным в законе.

Правовым основанием для оказания содействия тем или иным субъектам, выполняющим свои функции на территории оперативного обслуживания территориального органа, выступают нормы Федерального закона «О полиции», закрепляющие обязанности полиции по содействию и относящие решение соответствующих вопросов к компетенции полиции. Условием возникновения соответствующих правоотношений между территориальным органом и другим заинтересованным субъектом является наличие противодействия со стороны третьей силы в осуществлении его законной деятельности, либо возникновения угрозы такого противодействия (воспрепятствования).

Нормативное закрепление обязанностей полиции оказывать содействие каким-либо субъектам в качестве приоритета устанавливает функции той системы, которой необходима помощь правоохранительных органов для достижения общественно значимых целей. В данном случае территориальный орган МВД России не вправе уклоняться от выполнения функций содействующего субъекта, а может лишь, исходя из конкретных условий и особенностей оперативной обстановки, выбирать те или иные формы оказания содействия, при этом ответственность за достижение поставленных целей лежит на должностных лицах полиции.

При реализации полномочий полиции содействие в деятельности районного органа внутренних дел осуществляется, как правило, с использованием оперативно-разыскных, организационно-технических, уголовно-правовых и административно-правовых средств. При этом не имеет принципиального значения, применяются эти средства в рамках внутреннего или внешнего содействия. Например, сотрудники патрульно-постовой службы обязаны оказывать содействие подразделениям полиции, осуществляющим оперативно-разыскную деятельность, в исполнении возложенных на них обязанностей<sup>17</sup>. Если предоставление информации обязательно в силу закона, то действия по ее передаче надлежащему субъекту являются не столько содействием, сколько прямым исполнением обязанности. Например, положение ч. 4 ст. 14 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ<sup>18</sup> нормативно закрепляет обязанность органов, осу-

<sup>17</sup> Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80.

<sup>18</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

ществляющих оперативно-разыскную деятельность, «информировать другие органы, осуществляющие оперативно-разыскную деятельность на территории Российской Федерации, о ставших им известными фактах противоправной деятельности, относящихся к компетенции этих органов, и оказывать этим органам необходимую помощь». Несоблюдение требований императивной нормы в данном случае будет являться нарушением законности и повлечет ответственность виновных должностных лиц, вплоть до уголовной, в зависимости от тяжести наступивших последствий и наличия соответствующей причинной связи между ними и бездействием надлежащего субъекта. Соответственно, в качестве содействия будет рассматриваться предоставление информации в рамках реализации соответствующего права, но не обязанности.

В свою очередь полиция в целом обязана оказывать содействие:

- государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям – в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдении законности и правопорядка;
- организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий – в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах их проведения;
- учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы – в осуществлении розыска и задержания лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к этому месту в установленный срок; в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка при введении режима особых условий в исправительном учреждении;
- пограничным органам федеральной службы безопасности – в проведении мероприятий по защите государственной границы Российской Федерации;
- органам здравоохранения – в доставлении в медицинские организации по решению суда лиц, уклоняющихся от явки по вызову в эти организации, а также медицинским работникам – в осуществлении назначенной судом недобровольной госпитализации лиц в медицинские организации, обеспечивать медицинским работникам безопасные условия для доступа к этим лицам и их осмотра;
- депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента Российской Федерации, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организа-

ций – в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

– судебным приставам – при осуществлении розыска гражданина – ответчика по гражданскому делу, а также должника, имущества должника или розыска ребенка по исполнительным документам и т. д.<sup>19</sup>

Содействие территориального органа МВД России на районном уровне другим субъектам (государственным органам, организациям, должностным и физическим лицам, общественным объединениям) можно определить как основанную на законе деятельность его подразделений и должностных лиц в рамках своей компетенции, направленную на достижение законных целей указанных субъектов в условиях оказания им противодействия либо угрозы его возникновения со стороны третьих сил. Осуществлять такую деятельность полиция может как самостоятельно (с уведомлением либо без уведомления другой стороны), так и по просьбе нуждающегося в оказании содействия субъекта. Системные свойства субъектов, которые оказывают содействие друг другу, в полной мере присущи государственному управлению в целом и правоохранительной деятельности в частности.

Выполнение не возложенных напрямую на территориальный орган МВД России на районном уровне правоохранительных и правоприменительных функций в форме участия выражается, например, в работе должностных лиц органа внутренних дел в деятельности временных и постоянных организационных структур, действующих в зоне ответственности органа внутренних дел. К таким структурам относятся: антитеррористические комиссии, оперативные штабы Национального антитеррористического комитета и по профилактике правонарушений, координационные совещания, административные комиссии и комиссии по делам несовершеннолетних, по безопасности дорожного движения и др.

Участие сотрудников и подразделений полиции, в том числе входящих в структуру территориальных органов МВД России на районном уровне, при выполнении отдельными государственными органами своих функций прямо предусмотрено нормами Федерального закона «О полиции». Например, п. 23 ч. 1 ст. 13 указанного Закона закреплено право участия в проведении проверок мест производства, хранения, использования и распространения взрывчатых материалов промышленного назначения и пиротехнических изделий IV и V класса. При этом необходимо отметить, что инициатором и организатором соответствующих проверок выступает лицензирующий орган, а сотрудники органов внутренних дел обладают лишь правом на участие в проверке и, соответственно, решение о целесообразности такой работы. Решение о представитель-

<sup>19</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

стве того или иного должностного лица (сотрудника полиции) в комиссии принимается руководителем соответствующего органа внутренних дел.

Отдельные полномочия по реализации правоохранительных, правоприменительных и обеспечивающих функций в органах внутренних дел, помимо специальных подразделений, созданных на более высоких уровнях системы МВД России, дополнительно возлагаются на сотрудников районных органов внутренних дел. Например, вопросы обеспечения собственной безопасности возлагаются в органах внутренних дел на руководителей всех уровней, а профессиональную подготовку сотрудников органов внутренних дел, наряду с образовательными организациями системы МВД России и подразделениями по профессиональной подготовке территориальных органов регионального уровня, осуществляют руководители учебных групп в районных органах внутренних дел. Также в практической деятельности участие в решении правоохранительных задач вышестоящих территориальных органов и подразделений МВД России зачастую выражается в форме проведения комплексных оперативно-профилактических операций; выделения сил и средств для обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности при проведении крупномасштабных массовых мероприятий регионального, межрегионального, всероссийского и международного уровня; включения сотрудников районных органов внутренних дел в состав специализированных следственно-оперативных групп, создаваемых для расследования серийных преступлений.

Таким образом, эффективная реализация государственной политики в сфере внутренних дел, правоохранительных и правоприменительных функций органов внутренних дел, выполнение задач полиции обеспечивается путем создания единой многоуровневой системы территориальных органов МВД России, формирования устойчивой структуры каждого из них, обоснованного распределения функциональных обязанностей между должностными лицами, обеспечения необходимыми для их реализации правами и гарантиями.

Полномочия по определению подчиненности территориальных органов<sup>20</sup> и утверждению перечня подразделений и служб полиции<sup>21</sup> предоставлены Президентом РФ Министру внутренних дел РФ. Типовая структура территориальных органов МВД России в целом и на районном уровне в частности определена нормативным правовым актом МВД России – приказом Министра внутренних дел Российской Федерации «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» от 30 апреля 2011 года № 333. Струк-

<sup>20</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС Гарант.

<sup>21</sup> Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // СПС КонсультантПлюс.

тура и штатное расписание каждого из территориальных органов МВД России на районном уровне утверждается правовым актом руководителя вышестоящего территориального органа МВД России.

Исходя из организационной структуры и правового положения конкретного территориального органа МВД России на районном уровне, его начальник осуществляет свои полномочия по направлениям деятельности как непосредственно, так и через структурные элементы (подразделения, отдельные должностных лиц) возглавляемого органа.

В систему территориальных органов МВД России на районном уровне входят управления, отделы, отделения МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая управления внутренних дел по административным округам города Москвы, управление внутренних дел по городу Сочи Краснодарского края), по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, линейные отделы, отделения МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, управление внутренних дел на Московском метрополитене Главного управления МВД России по г. Москве, Управление МВД России на комплексе «Байконур»<sup>22</sup>. Указанные органы входят в состав органов внутренних дел Российской Федерации и подчиняются соответствующим министерствам внутренних дел по республикам, главным управлениям, управлениям МВД России по иным субъектам Российской Федерации (территориальным органам МВД России на региональном уровне), а линейные – соответствующим вышестоящим территориальным органам внутренних дел на транспорте окружного либо межрегионального уровня. Образовываются, реорганизуются и ликвидируются территориальные органы МВД России на районном уровне по решению Министра внутренних дел в порядке, установленном Президентом РФ, в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами<sup>23</sup>.

Схема размещения территориальных органов и место дислокации каждого из них утверждается Министром внутренних дел Российской Федерации<sup>24</sup>. Например, Межмуниципальное управление МВД России «Люберецкое» располагается в городе Люберцы Московской области, реализует задачи и функции органов внутренних дел на территории Люберецкого района, городских округов Дзержинский, Лыткарино,

<sup>22</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС Гарант.

<sup>23</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222; Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

<sup>24</sup> О схемах размещения территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 6 августа 2014 г. № 652.

Котельники. Границы же территории обслуживания районного органа внутренних дел и, соответственно, территория распространения компетенции его начальника определяются правовым актом руководителя соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне в соответствии со схемой размещения территориальных органов. В данном случае – начальником Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Московской области.

Линейный орган МВД России районного уровня осуществляет свою служебную деятельность на объектах транспорта, перечень которых определяется вышестоящим руководителем органа внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Его местонахождение и подчиненность определяются Министром внутренних дел Российской Федерации.

Управления МВД России по муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, создаются при численности населения, постоянно проживающего в границах указанных муниципальных образований, не менее 250 тысяч человек. Отдел МВД России по муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, – при численности населения, постоянно проживающего в границах муниципального образования (нескольких муниципальных образований), не менее 50 тысяч человек; отнесенным к территориям с низкой плотностью населения<sup>25</sup>, а также, в которых 50 % и более поселений расположены на территориях с низкой плотностью населения, – при численности населения, постоянно проживающего в границах муниципального образования (нескольких муниципальных образований), не менее 35 тысяч человек; с долей сельского населения<sup>26</sup> 30 % и более – при численности населения, постоянно проживающего в границах муниципального образования (нескольких муниципальных образований), не менее 25 тысяч человек; в которых 50 % и более поселений отнесены к отдаленным и труднодоступным местностям<sup>27</sup>, – при численности населения, постоянно проживающего в границах муниципального образования (нескольких муниципальных образований), не менее 20 тысяч человек.

Отделение МВД России по муниципальному образованию (по нескольким муниципальным образованиям) создается при численности постоянно проживающего на территории обслуживания населения от 10 до 50 тысяч человек. Данный вид территориального органа МВД России

<sup>25</sup> Согласно перечню субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой плотностью населения, утвержденному распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 г. № 707-р // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2318.

<sup>26</sup> Согласно данным Федеральной службы государственной статистики.

<sup>27</sup> Согласно Перечню, утверждаемому нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

характерен для удаленных и труднодоступных местностей с низкой плотностью населения. Примеры их создания имеются в Республике Алтай (отделение МВД России по Кош-Агачскому району и отделение МВД России по Улаганскому району), в Республике Башкортостан (создано 13 отделений МВД России), Республике Бурятия, Республике Дагестан и ряде других субъектов Российской Федерации.

В структуре управлений и отделов МВД России по муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, создаются управления, центры, части, отделы, отделения, группы, направления; строевые и иные подразделения полиции; отделы (отделения, пункты) полиции.

Линейные отделы МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте создаются при штатной численности не менее 50 единиц. Линейные отделения МВД России – при штатной численности от 30 до 50 единиц личного состава. В их структуре создаются отделы, центры, части, отделения, группы, направления; строевые и иные подразделения полиции; линейные отделы (отделения, пункты) полиции.

Для структуры отделений МВД России районного уровня всех видов характерны отделения, группы и направления. Функциональный состав, как по подразделениям, так и по должностным лицам, включая руководство отделения МВД России, также существенно отличается от отделов и управлений районного уровня<sup>28</sup>.

Организационное построение управлений (отделов) МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах и подразделениях полиции (отделов, отделений, пунктов полиции) в их составе определяется Министром внутренних дел Российской Федерации с учетом выполняемых задач и функций в индивидуальном порядке.

Организационная структура органа внутренних дел представляет собой совокупность подразделений и отдельных должностей (сотрудников органов внутренних дел, федеральных гражданских служащих и работников), систематизированных в определенные блоки (подсистемы) в соответствии с направлениями оперативно-служебной деятельности и функциональным назначением. Типовой структурой территориальных органов МВД России на районном уровне<sup>29</sup> предусмотрено создание следующих подразделений.

1. По оперативному управлению силами и средствами органов внутренних дел, в том числе дежурные части. Дежурная часть создается в каждом территориальном органе МВД России, независимо от его

<sup>28</sup> См. приложение 8 к приказу МВД России «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» от 30 апреля 2011 г. № 333.

<sup>29</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

категории и вида, численности населения проживающего на территории обслуживания, организационно-штатной структуры и количества личного состава. В районных органах внутренних дел, обслуживающих территорию с постоянно проживающим населением более 25 тысяч человек, предусмотрено создание оперативных отделов, наиболее часто создаются отделения и группы; в остальных – отделение, как правило – группа. При этом указанные подразделения создаются не во всех территориальных органах районного уровня.

В данную подсистему органа внутренних дел районного уровня входят:

- экспертно-криминалистические отделы (отделения, группы), создающиеся в случае отсутствия в структуре территориального органа МВД России на региональном уровне экспертно-криминалистического подразделения (центра), обслуживающего территорию соответствующего района;

- строевые комендантские подразделения, выполняющие функции по охране объектов органов внутренних дел и транспортного обеспечения дежурных частей и следственно-оперативных групп.

Непосредственное руководство перечисленными подразделениями осуществляет заместитель начальника полиции.

2. Подразделения по оперативной работе, включающие:

- отделы (отделения, группы) уголовного розыска в районных отделах внутренних дел, обслуживающих территорию с постоянно проживающим населением более 25 тысяч человек; отделения (группы) – в остальных (по такому же принципу создается большинство подразделений, входящих в состав территориальных органов МВД России на районном уровне);

- экономической безопасности и противодействия коррупции;

- оперативно-разыскной информации;

- оперативно-сыскные отделы (отделения, группы), которые могут создаваться в управлениях (отделах) МВД России по административным центрам субъектов Российской Федерации или обслуживающих муниципальные образования с численностью постоянно проживающего населения не менее 250 тысяч человек.

Непосредственное руководство подразделениями данной подсистемы осуществляет заместитель начальника полиции по оперативной работе.

3. Подразделения третьей подсистемы, включающие:

- отделы (отделения, группы) охраны общественного порядка;

- отделы (отделения, группы) участковых уполномоченных полиции по делам несовершеннолетних, (при этом на районном уровне допускается создание как единого подразделения, в состав которого входят участковые уполномоченные полиции и инспекторский состав по делам несовершеннолетних, так и самостоятельные организационные структуры, например отдел участковых уполномоченных полиции и отделения по делам несовершеннолетних);

- отделы (отделения, группы) лицензионно-разрешительной работы (наиболее часто на практике создаются отделение либо группа);
- отделы (отделения, группы) по исполнению административного законодательства;
- отделы (отделения) государственной инспекции безопасности дорожного движения, а также строевые подразделения ДПС ГИБДД, регистрационно-экзаменационные, технического осмотра транспортных средств и центры (группы) автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения ГИБДД (объединены в единый блок внутри данной подсистемы);
- строевые подразделения патрульно-постовой службы полиции создаются в виде групп, отделений, взводов, рот;
- строевые подразделения охраны и конвоирования подозреваемых и обвиняемых формируются аналогично патрульно-постовой службе;
- строевое подразделение по охране дипломатических представительств и консульств иностранных государств;
- изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых;
- специальный приемник для содержания лиц, подвергнутых административному аресту;
- центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Непосредственное руководство подразделениями, входящими в третью подсистему, осуществляет заместитель начальника полиции по охране общественного порядка.

4. Отдел (отделение, группа) дознания, а также центр кинологической службы (кинологическая группа) выделены в самостоятельные структурные единицы территориального органа МВД России на районном уровне и подчиняются непосредственно заместителю начальника – начальнику полиции данного органа внутренних дел.

Перечисленные выше подразделения являются подразделениями полиции и выполняют государственные функции во внешней по отношению к органам внутренних дел среде.

5. Следственные подразделения территориального органа также выполняют внешние функции. Они составляют следующую подсистему, создаются в форме следственных управлений, отделов, отделений или групп. Руководство ими осуществляет начальник соответствующего подразделения, он же является заместителем начальника территориального органа.

6. Еще одну подсистему составляют подразделения, выполняющие внутриорганизационные обеспечивающие функции.

К ним относятся: отдел (отделение, группа) тылового обеспечения и отдел (отделение, группа) информационных технологий, связи и защиты информации, руководство деятельностью которых осуществляет начальник тыла. Бухгалтерия; штаб, включающий отдел (отделение, группу)

анализа, планирования и контроля и отдел (отделение, группу) информационного обеспечения; правовой отдел (отделение, группа), отдел (отделение, группа) по связям со средствами массовой информации подчиняются непосредственно начальнику территориального органа МВД России на районном уровне. Отдел (отделение, группа) по работе с личным составом, включающий отделение (группу) кадров, отделение (группу) психологического обеспечения, отделение (группу) профессиональной подготовки, непосредственно подчиняются помощнику начальника органа – начальнику отдела (отделения) по работе с личным составом. В его же ведении находится другое отдельное подразделение – отдел (отделение, группа) мобилизационной подготовки и мобилизации.

7. В качестве самостоятельной подсистемы территориального органа можно выделить отделы, отделения, пункты полиции. Они входят в состав управлений, отделов МВД России по районам, городам и иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям (включая отделы (отделения, пункты) полиции, входящие в состав управлений внутренних дел по административным округам ГУ МВД России по городу Москве, управления внутренних дел по г. Сочи ГУ МВД России по Краснодарскому краю), управлений, отделов МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям. Отделы, отделения и пункты полиции являются структурными подразделениями территориальных органов внутренних дел районного уровня, реализующими задачи и полномочия органов внутренних дел на территории муниципального образования (поселения или части внутригородской территории)<sup>30</sup>.

Организационное построение (структура), должностной и численный состав отделов, отделений и пунктов полиции определяются штатным расписанием территориального органа МВД России на районном уровне, в состав которого они входят. Руководство их деятельностью осуществляет начальник отдела (отделения, пункта) полиции, который подчиняется непосредственно начальнику территориального органа МВД России на районном уровне. Вместе с тем его назначение на должность и освобождение от должности осуществляет руководитель соответствующего территориального органа МВД России на региональном уровне.

В качестве дополнительных функциональных единиц в составе территориального органа МВД России на районном уровне создаются:

– управления (отделы, отделения) вневедомственной охраны, осуществляющие свою деятельность в форме филиалов федеральных государственных казенных учреждений и реализующие полномочия полиции по государственной охране имущества и защите объектов;

<sup>30</sup> Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 10 июля 2013 г. № 535.

– отделы (отделения) хозяйственного и сервисного обеспечения, осуществляющие свою деятельность в форме филиала федерального казенного учреждения Центр (главный центр) хозяйственного и сервисного обеспечения.

Для линейных органов внутренних дел районного уровня характерно наличие в структуре органа подразделений по борьбе с преступными посягательствами на грузы; подразделений по досмотру. Вместе с тем в них отсутствуют подразделения временного содержания несовершеннолетних правонарушителей, вневедомственной охраны, по обеспечению безопасности дорожного движения, участковых уполномоченных полиции.

Основные направления деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне разного вида определяются исходя из особенностей их организационно-штатной структуры и целевого назначения. Направления деятельности территориальных органов внутренних дел исходят из основных направлений деятельности полиции, закрепленных в ст. 2 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ<sup>31</sup>. Большинство из них универсальны и характерны для любого органа внутренних дел. К ним относятся такие как: защита личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях; исполнение административных наказаний; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области оборота оружия; участие в обеспечении государственной защиты 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<sup>32</sup>.

Такие, как обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности дорожного движения; контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной детективной (сыскающей) и охранной деятельности и охрана имущества и объектов не свойственны линейным органам внутренних дел, в число их основных задач входит обеспечение правопорядка на объектах транспорта. Вместе

<sup>31</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>32</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222; Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

с тем, необходимо учитывать требования нормы, закрепленной в п. 2 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции», которая обязывает сотрудника полиции независимо от места нахождения и замещаемой должности принимать меры по спасению граждан, предотвращению и пресечению преступлений, административных правонарушений, задержанию подозреваемых в их совершении лиц, охране места происшествия. Соответственно, по факту выявления, например, нарушений Правил дорожного движения<sup>33</sup> водителями автотранспортных средств или законодательства в области частной детективной (сыскной) и охранный деятельности частными охранниками, осуществляющими свою деятельность на объектах транспорта, сотрудники линейного органа обязаны принять предусмотренные законом меры по пресечению правонарушений и оказанию помощи потерпевшим.

Следует обратить внимание на нормативное закрепление положения об осуществлении территориальным органом МВД России на районном уровне своей деятельности во взаимодействии с другими органами внутренних дел, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти и их структурными подразделениями. МВД России именно на территориальный орган возложило функцию по обеспечению взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями при решении совместных задач<sup>34</sup>.

Понятие «взаимодействие» связано с понятием «структура». Взаимодействие выступает как интегрирующий фактор, посредством которого происходит объединение частей в определенный тип целостности. Современное естествознание показало, что всякое взаимодействие связано с материальными полями и сопровождается переносом материи, движения и информации. Любой объект может быть понят и определен лишь в системе отношений и взаимодействии с другими окружающими явлениями, их частями, сторонами и свойствами. Познание вещей означает познание их взаимодействия<sup>35</sup>.

«По существу все государственные и правовые явления можно рассматривать как системы, которые между собой связаны и которые опять-таки составляют системы»<sup>36</sup>. Системные свойства взаимодействующих субъектов в полной мере присущи государственному управлению в целом и правоохранительной деятельности в частности.

<sup>33</sup> О Правилах дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

<sup>34</sup> См. ст. 7 приказа МВД России «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» от 21 апреля 2011 г. № 222.

<sup>35</sup> *Энгельс Ф.* Диалектика природы. 1873–1882, 1886. М., 1934.; *Уемов А.И.* Вещи, свойства и отношения. М., 1963; *Кедров Б.М.* Энгельс и диалектика естествознания. М., 1970.

<sup>36</sup> *Витрук Н.В.* Основы применения кибернетики в правоведении. М., 1977. С. 29.

По мнению ученого А.Г. Головки, правоохранительная деятельность, как явление организованное, требует согласованности определяющих ее содержание различных правоохранительных действий по целям, формам и методам реализации. «Правоохранительная деятельность – это непрерывная, согласованная по целям, формам и методам деятельность государственных органов и общественных объединений, направленная:

1) на создание максимально благоприятных условий для беспрепятственной реализации правовых норм, субъективных прав и свобод;

2) на профилактику и выявление подготавливаемых (планируемых) правонарушений, борьбу с совершаемыми правонарушениями с целью их предупреждения, пресечения, ликвидации или сглаживания их последствий, восстановления нарушенного права, возмещения причиненного ущерба, наказания виновных»<sup>37</sup>.

Наличие в той или иной социальной группе, в том числе в органах внутренних дел, признаков системы предполагает обязательное наличие внутреннего взаимодействия между элементами, ее составляющими (индивидуальными и групповыми субъектами). Исходя из определения системы (от греч. *systema* – целое, составленное из частей; соединение) как множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство<sup>38</sup>, установленные взаимосвязи обеспечивают статическое существование системы и удерживают ее от распада, разрушения. С учетом данного положения приходим к выводу, что если система создана и динамично функционирует для достижения единой цели, то статические взаимосвязи ее элементов в динамике совместной деятельности преобразуются во взаимодействие, которое обеспечивает целостность и эффективность системы в действии.

Рассматривая систему органов и подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации как сложную, целостную, динамичную, состоящую из взаимосвязанных элементов, отмечаем, что ее оптимальное функционирование возможно лишь при условии согласованных действий внутриведомственных сил и средств. Составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (МВД России) является полиция, в состав которой входят подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей.

При осуществлении своей деятельности полиция взаимодействует с другими правоохранительными органами, государственными и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями

<sup>37</sup> Головки А.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Р.н/Д., 1999. С.21.

<sup>38</sup> См. Советский энциклопедический словарь. М., 1995. С. 1209.

и гражданами<sup>39</sup>. Руководство деятельностью полиции возложено Законом<sup>40</sup> на руководителей территориальных органов МВД России. Они же несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей<sup>41</sup>. Повысить эффективность реализации ее полномочий возможно путем привлечения к сотрудничеству заинтересованных в обеспечении правопорядка субъектов, функционирующих во внешней среде. Это достигается эффективным взаимодействием.

В теории управления под взаимодействием понимается согласованная по целям, месту и времени совместная деятельность не соподчиненных субъектов. Согласованность при этом заключается в совместной выработке решения о привлечении к участию в работе необходимых комплексных сил и средств, установлении порядка их применения, конкретизации задач, выполняемых исполнителями, определении координирующего органа, а в случае необходимости – создании коллегиального органа управления временной группировкой взаимодействующих субъектов.

Успешность развития органов внутренних дел и полиции как составной части единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел, достижение поставленных перед ними общественно-значимых целей и эффективное решение задач непосредственно зависит от качества организации взаимодействия<sup>42</sup>.

При организации взаимодействия территориального органа внутренних дел рассматриваются:

во-первых – динамические взаимосвязи структурных подразделений и должностных лиц органа между собой – **внутриорганизационное взаимодействие**;

во-вторых – внешние динамические взаимосвязи, связи его подразделений и должностных лиц, а также органа внутренних дел в целом с другими заинтересованными субъектами, входящими в систему МВД России, – **внутриведомственное взаимодействие**;

в-третьих – внешние динамические взаимосвязи представителей органа внутренних дел с другими заинтересованными субъектами, не входящими в систему МВД России, а представляющими органы государственной власти, – **межведомственное взаимодействие**;

в-четвертых – внешние динамические взаимосвязи представителей органа внутренних дел с субъектами, не входящими в систему государственной власти – **внесистемное взаимодействие**.

<sup>39</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>40</sup> СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>41</sup> См. ч. 3 ст. 4 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ.

<sup>42</sup> Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850.

Первый из представленной классификацией видов взаимодействия, относительно должности его организатора (начальника органа внутренних дел), будет внутренним, остальные – внешними.

Условием организации любого вида взаимодействия выступает необходимость комплексного использования возможностей служб и подразделений МВД России, органов государственной власти, местного самоуправления, различных институтов гражданского общества и граждан в целях повышения эффективности государственной политики в сфере внутренних дел, разработка и реализация которой является одной из основных задач МВД России<sup>43</sup>.

Целью организации взаимодействия выступает оптимальное решение относящихся к компетенции территориального органа задач, выполнение функций в рамках полномочий полиции.

Взаимодействие организуется и поддерживается не только в случае создания объединенных сил обеспечения правопорядка, но также является необходимым элементом эффективного выполнения повседневных правоохранительных задач, исполнения государственных функций, оказания государственных услуг населению. При этом формы взаимодействия выбираются с учетом конкретных целей, решаемых задач и компетенционных особенностей участвующих в совместной работе субъектов. Выбор форм взаимодействия в каждом отдельном случае лежит на всех его участниках, а их использование должно обеспечивать максимальную эффективность работы и способствовать достижению цели оптимальным путем при минимальных временных и ресурсных затратах и соблюдении принципов взаимодействия.

Вряд ли можно с достаточной полнотой перечислить все возможные формы взаимодействия всех субъектов, так или иначе участвующих в реализации государственной политики в сфере внутренних дел. Многообразие этих форм объясняется многогранностью решаемых оперативно-служебных задач, динамикой и многовариантностью конкретных условий, в которых протекает их деятельность. Многочисленные формы взаимодействия, применение которых наиболее целесообразно и эффективно при реализации полномочий полиции на районном уровне, можно сгруппировать в следующие категории:

**Обмен информацией.** Под обменом информацией следует понимать направление необходимой взаимодействующим субъектам информации либо предоставление доступа к ней. Способы информационного обмена могут быть самыми различными. Направление информации возможно как на физических носителях, так и непосредственно в процессе общения между представителями заинтересованных органов,

---

<sup>43</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334.

подразделений и т. д.; предоставление доступа к информации может осуществляться, например, путем разрешения использования электронных банков данных, картотек, архивов, находящихся в распоряжении того или иного органа. Обладатель информации может предоставлять ее получателю как инициативно, так и по запросу получателя. По своей сути рассматриваемая форма взаимодействия представляет собой элемент информационного обеспечения правоохранительной и правоприменительной деятельности в целом. По своему содержанию предоставляемые сведения должны способствовать повышению эффективности выполнения государственных функций в соответствии с компетенцией участников взаимодействия.

Чтобы активизировать совместную деятельность служб и подразделений органа внутренних дел каждый сотрудник должен проявлять инициативу и предоставлять коллегам информацию, которая может быть им полезна, не ожидая формальных просьб или запросов. Волокита при исполнении запросов участников взаимодействия неприемлема и приводит к деструктивным последствиям и потере интереса к дальнейшей взаимопомощи и сотрудничеству.

В рамках информационного взаимодействия одной из сторон в интересах другой определенные сведения могут предоставляться третьим лицам. Например, информирование участковым уполномоченным полиции населения о возможностях вневедомственной охраны по обеспечению защиты имущества собственников; организация органами местного самоуправления информирования населения о деятельности правоохранительных органов, предоставление контактной информации, оформленные наглядной агитации.

**Проведение совместных совещаний.** Совместное обсуждение информации по проблемным вопросам правоохранительной и правоприменительной деятельности, противодействия преступности, обеспечения правопорядка и безопасности способствует выработке и принятию обоснованного решения с учетом наибольшего числа аспектов. Поиск оптимального решения комплексной проблемы осуществляется в рамках совместных оперативных, рабочих либо координационных совещаний, а также семинаров-совещаний с участием сотрудников различных служб органов внутренних дел, представителей органов государственной власти, местного самоуправления и т. д. По результатам рассмотрения вынесенных на коллективное обсуждение вопросов руководители взаимодействующих служб принимают решение, которое закрепляется в правовой форме (оформляется протоколом совещания, издается совместный приказ, распоряжение, подписывается соглашение и т. п.). В установленном порядке согласованный и подписанный заинтересованными руководителями документ является правовой основой для дальнейшего, более тесного взаимодействия и сотрудничества при решении практических задач.

На районном уровне такие совещания целесообразно проводить при осложнении оперативной обстановки, накануне различных массовых мероприятий, в период подготовки и проведения комплексных оперативно-профилактических операций, при рассмотрении вопросов профилактики правонарушений и обеспечения безопасности, а также при поиске путей устранения административных барьеров, правовых пробелов и противоречий в регулировании межведомственного взаимодействия, причин возникновения конфликта интересов между его участниками.

**Выполнение отдельных мероприятий по просьбе (запросу) иной службы (подразделения).** Данная форма взаимодействия используется в тех случаях, когда необходимо провести специфические для соответствующей службы мероприятия. При этом следует четко и конкретно определить круг задач, которые необходимо решить в ходе проведения такого мероприятия.

Основанием для инициирования привлечения к решению тех или иных задач взаимодействующих сил в данном случае является отсутствие полномочий для самостоятельного их выполнения, отсутствие собственных специалистов в вопросах, требующих специальных знаний либо территориальная удаленность от места производства соответствующих процедур. Служба, проводящая мероприятие по запросу, должна сообщить о его результатах партнеру по взаимодействию.

Наиболее типичные для районного органа внутренних дел ситуации, требующие применения данной формы взаимодействия, возникают в следующих случаях:

- необходимости производства различных экспертиз по уголовным делам и в рамках производства об административных правонарушениях;
- привлечения технических и иных оперативных служб для предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования преступлений;
- направления поручений о принятии розыскных мер, проведении оперативно-розыскных мероприятий, производстве отдельных следственных действий, об исполнении постановлений о задержании, приводе, об аресте, о производстве иных процессуальных действий в соответствии с УПК РФ;
- проведения мероприятий с использованием технических средств связи по контролю за абонентами, использования систем идентификации и позиционирования;
- привлечения специалистов для обеспечения реализации полицейских функций (вскрытие запорных устройств, обеспечение доступа в помещения, уничтожение изъятых из оборота веществ и предметов и т. д.);
- производства различного рода оценок, как материальной стоимости, так и культурной ценности вещественных доказательств;
- обеспечения ответственного хранения и сохранности материальных ценностей и денежных средств;

- обеспечения содержания задержанных и арестованных лиц, производства этапирования содержащихся под стражей;
- обеспечения временного хранения оружия, боеприпасов, специальных средств и т. п.;
- проведения установочных и проверочных мероприятий, сбора характеризующих и справочных материалов по месту жительства граждан и месту нахождения организаций;
- осуществления контрольных мероприятий за объектами лицензирования в области частной детективной и охранной деятельности, оборота оружия, взрывчатых веществ, пиротехнических изделий 4–5 классов, наркотических средств, их прекурсоров, психотропных, сильнодействующих и ядовитых веществ;
- в сфере миграции и регистрационного учета населения и др.;
- использования иных элементов ресурсного обеспечения взаимодействующих субъектов (помещений, транспорта, технических средств, вооружения и т. д.).

Данный перечень мероприятий выполняемых по просьбе, поручению, запросу не является исчерпывающим и может быть расширен, исходя из возможностей и потребностей взаимодействующих субъектов.

**Согласованное планирование мероприятий.** Планирование совместных мероприятий имеет своей целью выработку согласованных планов осуществления совместных действий. Оно осуществляется двумя основными способами. Во-первых, это составление самостоятельных планов взаимодействующих служб, в которых планируемые мероприятия согласованы по целям, месту, времени, порядку и условиям применения сил и средств. Во-вторых, это составление единого совместного плана мероприятий, утверждаемого руководителями взаимодействующих служб.

Вопрос о том, какой вид планирования избрать, решается руководителями исходя из реальной обстановки и поставленных перед ними целей. Как правило, единый, совместный план мероприятий разрабатывается при создании совместных групп для выполнения особо сложных задач либо долговременного сотрудничества.

На районном уровне представлены, как правило, следующие виды планов, отражающие вопросы взаимодействия:

- охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;
- действий сил и средств при чрезвычайных обстоятельствах;
- по комплексному решению отдельных задач оперативно-служебной деятельности с участием нескольких подразделений;
- боевой, мобилизационной готовности и гражданской обороны;
- по выполнению решений органов государственной власти и местного самоуправления, принятых в пределах их полномочий по вопросам обеспечения правопорядка и соблюдения законности;

- по раскрытию преступлений, розыску и задержанию преступников;
- по взаимодействию с соседними территориальными органами внутренних дел, в том числе с линоорганами, расположенными на территории обслуживания;
- по взаимодействию с администрациями расположенных на обслуживаемой территории образовательных организаций и специальных учебно-воспитательных организаций открытого и закрытого типа;
- по охране и обороне особо важных объектов; комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка в общественных местах («единая дислокация»).

Кроме перечисленных, планы взаимодействия в обязательном порядке составляются в случаях, непосредственно предусмотренных правовыми нормами, а также при поступлении соответствующих указаний от прямых руководителей.

Таким образом, перед руководителем территориального органа внутренних дел возникает сложная комплексная проблема административно-правового закрепления и обеспечения осуществления внутренних и внешних исполнительно-распорядительных функций в рамках взаимодействия. На наш взгляд, органам внутренних дел было бы целесообразно в результате систематизации отдельных несогласованных планов взаимодействующих субъектов предусмотреть единый комплексный план совместных мероприятий либо выделение специального раздела о внешнем взаимодействии в планах работы каждого правоохранительного органа (его отдельного подразделения или службы).

В этом разделе, на наш взгляд, должны предусматриваться: цели и задачи взаимодействия; мероприятия, осуществляемые совместно с другими правоохранительными структурами; формы и методы осуществления подобных мероприятий; силы и средства, задействованные во взаимодействии; время, место и сроки реализации конкретных мероприятий по взаимодействию; способы доведения до конкретных исполнителей порядка взаимодействия и точно определенных задач по его реализации; порядок организации и поддержания взаимодействия, в том числе с использованием средств связи, оповещения, информационного обмена; тыловое обеспечение взаимодействия; порядок контроля за организацией и осуществлением взаимодействия со стороны конкретных должностных лиц; меры по оптимизации взаимодействия<sup>44</sup>.

В целях обеспечения легитимности и закрепления планирования в административно-правовой форме при привлечении к решению тех или иных задач сил и средств из внешней среды в обязательном порядке

<sup>44</sup> Головки А.Г. Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Р. н/Д., 1999. С.172.

необходимо утверждение плана руководителями всех заинтересованных сторон либо его согласование в части, касающейся их участия.

**Совместное проведение отдельных мероприятий.** Под мероприятием понимается организованное действие или совокупность действий, направленных на осуществление какой-либо цели. Совместное проведение мероприятий предполагает практическое участие в организованной работе двух и более относительно самостоятельных функциональных единиц, объединенных общей целью. Оно применяется в тех случаях, когда такое мероприятие направлено на решение задач, стоящих перед всеми взаимодействующими службами. В этих случаях может создаваться временная группа, состоящая из сотрудников взаимодействующих служб. Перед каждым участником ставится конкретная задача. Совместно вырабатывается тактика проведения мероприятия, уточняются способы и порядок координации действий в ходе его проведения.

На районном уровне организуется совместное проведение мероприятий по следующим основным направлениям:

- по охране общественного порядка силами и средствами, включенными в «единую дислокацию»;
- по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых мероприятий;
- по предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию конкретных преступлений;
- по розыску и задержанию преступников, проведению поисковых мероприятий при установлении местонахождения без вести пропавших;
- при ликвидации чрезвычайных обстоятельств;
- при проведении комплексных оперативно-профилактических операций;
- при обеспечении карантинных и иных режимных мероприятий;
- при обеспечении режима контртеррористической операции;
- при проведении мероприятий мобилизационной и боевой готовности;
- по обеспечению исполнения обязательств правоохранительных органов в рамках международного сотрудничества;
- при проведении различных мероприятий профилактической направленности, в том числе по безопасности дорожного движения, профилактике правонарушений несовершеннолетних, информационно-пропагандистской работы; различного рода торжественных мероприятий и т. д.

Повышению качества организации и эффективности реализации перечисленных мероприятий будет способствовать совместное их планирование (рассмотрено выше) и создание временных организационных структур, предназначенных как для решения задач по управлению силами и средствами, так и специальных групп для решения конкретных крупномасштабных и особо важных задач.

**Создание совместных организационных структур для решения конкретных задач.** В отличие от образования группы для выполнения отдельного мероприятия, в данном случае создается группа на более или менее длительный срок, и ее работа не ограничивается проведением отдельного мероприятия. К ним относятся специальные группы, создаваемые для проведения различных операций, как в повседневных, так и в особых условиях. При создании специальной группы задача руководителей состоит в том, чтобы сформировать коллектив специалистов, способных самостоятельно, зачастую автономно решить особо сложную, комплексную задачу. Специальные группы функционируют в виде специализированных следственно-оперативных, функциональных, рабочих, экспертных и других видов групп, комиссий, комитетов и т. п. При этом руководители включенных в соответствующую группу сотрудников должны всесторонне содействовать и обеспечивать их совместную деятельность. Для обеспечения деятельности временных группировок сил и средств могут создаваться соответствующие группы управления ими. Такие организационные структуры формируются в виде временных оперативных штабов, различных советов и совещаний, групп управления и т. п. Руководителям, принимающим решение о формировании новой организационной структуры необходимо учитывать, что в результате будут образованы новые внутриорганизационные и внешние взаимосвязи между субъектами и объектами управленческой деятельности. Такая временная организация должна будет вписаться в существующую штатную систему управления, что потребует определенных временных и ресурсных затрат, кадровых решений. Поэтому создавать всякую новую временную организацию необходимо лишь в случае невозможности, либо очевидной неэффективности решения оперативно-служебных задач и достижения поставленных целей с использованием штатных функциональных единиц.

**Совместная правотворческая работа,** как форма взаимодействия выражается, как правило, в участии представителей различных органов государственной власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества в работе над проектами правовых актов государственного управления, привлечении практических работников к нормотворческой деятельности, разработке предложений по совершенствованию законодательства, рецензировании проектов нормативных правовых актов, а также экспертной оценке предложений, высказанных в средствах массовой информации, в письмах, заявлениях и обращениях граждан и юридических лиц.

**Совместная либо заказная разработка научной продукции** заключается во взаимовыгодном сотрудничестве заказчиков научной продукции и научными работниками, исследующими проблемы правоохранительной деятельности и государственного управления.

Совместное исследование актуальных научных проблем может осуществляться авторскими коллективами, состоящими из практических работников, заинтересованных в создании новых правоохранительных и правоприменительных технологий, совершенствовании средств решения оперативно-служебных задач и научных работников, разрабатывающих соответствующие теоретические проблемы и нуждающихся в актуальном эмпирическом материале. Заказная разработка научной продукции осуществляется, как правило, на базе научно-исследовательских и учебных организаций. Инициатором такой работы выступает практический орган, для выполнения функций которого необходимо проведение соответствующего исследования. На районном уровне научный интерес могут представлять различные проблемы, связанные с реализацией государственной политики в сфере внутренних дел в условиях частной оперативной обстановки. В данном случае исследуются особенности реализации полномочий полиции в специфических условиях среды функционирования органов внутренних дел, состояния правонарушительства, тех или иных аспектов формирования структуры органа и тактики и методики применения сил и средств, управленческой деятельности руководителя.

В результате применения таких форм взаимодействия происходит укрепление взаимосвязей между наукой и практикой, что расширяет перспективы дальнейшей совместной работы по внедрению в практическую деятельность новейших научных разработок в различных отраслях знаний. При этом научная работа ориентируется на нужды практических органов, что способствует достижению общих общественно-значимых целей.

**Профессиональная подготовка кадров (учения, обучение).** Профессиональная подготовка должностных лиц органов государственной власти осуществляется практически на всех этапах прохождения службы. Многие федеральные органы исполнительной власти имеют собственные образовательные организации, на базе которых получают профессиональное образование специалисты (магистранты) для практических органов и научно-педагогические кадры. Вместе с этим подготовка специалистов по отдельным направлениям деятельности требует получения специфических знаний, не предусмотренных образовательными программами собственных учебных организаций. Указанные обстоятельства обуславливают необходимость взаимодействия и сотрудничества в области подготовки кадров.

Такая работа осуществляется следующими основными способами:

- обмен студентами (курсантами, слушателями) проходящими обучение по одинаковым специальностям между ведомственными образовательными организациями;
- обмен студентами (курсантами, слушателями) на международном уровне на основе межведомственных и межправительственных договоров, соглашений;

– направление сотрудников для прохождения обучения в образовательных организациях других ведомств в связи с отсутствием получения необходимого образования либо специальной подготовки на базе собственных;

– направление сотрудников на стажировку в территориальные органы других ведомств для получения опыта работы по отдельному направлению деятельности (например, для подготовки для органов внутренних дел специалиста по борьбе с преступлениями в области оборота наркотиков целесообразно организовать стажировку на базе подразделения Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков);

– прохождение учебной практики на базе территориальных органов взаимодействующих министерств и ведомств;

– прохождение переподготовки и повышения квалификации в образовательных организациях других министерств и ведомств;

– формирование смешанных учебных групп из представителей различных органов государственной власти для их совместного обучения с целью дальнейшего использования в работе межведомственных организационных структур;

– организация и проведение совместных межведомственных учений как высшей формы профессиональной подготовки сотрудников, слушателей, курсантов, студентов; участие в работе межведомственных научно-практических конференций, семинаров-совещаний, и т. п.

**Обмен практическим опытом** как форма взаимодействия заключается во взаимной передаче практическими работниками опыта и знаний об эффективных формах, методах и приемах выполнения работы, тактике решения правоохранительных задач, методике правоприменения и исполнения государственных функций. В рамках такой работы происходит ознакомление с технологиями, применение которых направлено на совершенствование деятельности взаимодействующих субъектов.

**Прикомандирование сотрудников** к другим органам власти или организации<sup>45</sup> также можно отнести к достаточно эффективным формам взаимодействия, направленным на решение общегосударственных задач в правоохранительной сфере. Наглядным примером применения данной формы взаимодействия является решение кадровой проблемы Федеральной миграционной службы Российской Федерации в условиях реформирования. В настоящее время по решению Президента РФ в ней проходят службу сотрудники органов внутренних дел с оставлением в кадрах МВД России<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

<sup>46</sup> О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 // СЗ РФ. 2013. № 3. Ст. 177.

Как мы можем отметить, формы, в которых реализуется взаимодействие органов и подразделений МВД России между собой и с другими субъектами, разнообразны. Использование той или иной формы определяется спецификой оперативной обстановки, особенностями субъектов, участвующих во взаимодействии, имеющимися силами и средствами, целями и задачами, на решение которых направлено осуществляемое взаимодействие, а также другими факторами. Следует отметить, что правовое закрепление вопросов организации взаимодействия также может быть выражено в различных формах. К ним относятся: издание межведомственных приказов, распоряжений, указаний; утверждение совместных регламентов, инструкций и положений по взаимодействию; утверждение порядка взаимодействия; утверждение концепций по вопросам взаимодействия; утверждение совместных планов; принятие комплексных программ; подписание соглашений и меморандумов; договоры о взаимодействии, сотрудничестве и взаимопомощи; законодательное закрепление норм по вопросам взаимодействия. Применение той или иной формы правового закрепления условий и порядка осуществления взаимодействия, полномочий его участников зависит от уровня организации и субъекта управления взаимодействием, статуса участников совместной деятельности, особенностей общественных отношений, на регулирование которых оно направлено.

На текущий момент вопросы взаимодействия МВД России, его подразделений, территориальных органов и организаций как между собой, так и с другими заинтересованными в совместной работе субъектами, отражены в сотнях нормативных правовых актов самого разного уровня и вида. Реализация соответствующих норм в деятельности органа внутренних дел требует от его начальника глубоких правовых и управленческих профессиональных знаний, предусмотренных квалификационными требованиями профессиональных навыков<sup>47</sup> и их грамотного применения в строгом соответствии с законодательством Российской Федерации.

Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры РФ, Федеральный закон «О полиции», от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ и иные федеральные законы, акты Президента и Правительства РФ, законы соответствующего субъекта РФ по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, нормативные правовые акты МВД России, правовые акты соответствующего вышестоящего территориального органа МВД России, а также положение о территориальном органе являются правовыми основами деятельности территориального органа МВД России на районном уровне.

<sup>47</sup> О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521.

В целях реализации положений законодательства в части, касающейся государственной политики в сфере внутренних дел, исполнения государственных функций, предусмотренных для федеральных органов исполнительной власти<sup>48</sup> и закрепленных Президентом России в Положении о Министерстве внутренних дел Российской Федерации<sup>49</sup>, Министр внутренних дел определяет и нормативно закрепляет полномочия территориальных органов МВД России на районном уровне в соответствующих типовых положениях<sup>50</sup>.

Анализ полномочий органа внутренних дел районного уровня позволяет выделить некоторые особенности их реализации. Их условно можно разделить на 5 групп и классифицировать по следующим признакам:

- полномочия, которые осуществляет орган внутренних дел непосредственно и безусловно;
- полномочия, реализуемые при наличии определенных условий;
- полномочия по обеспечению реализации государственных функций, в том числе функций органов местного самоуправления;
- полномочия по участию в реализации государственных функций;
- полномочия по организации исполнения государственных функций.

**К первой группе относятся полномочия по осуществлению следующих действий:**

- приема и регистрации заявлений и сообщений о преступлениях, административных правонарушениях и происшествиях с принятием по ним мер, предусмотренных законодательством РФ;
- оперативно-разыскной деятельности; розыска лиц и похищенного имущества, установлению подлежащего конфискации имущества; мер по идентификации лиц, которые по каким-либо причинам, в том числе по состоянию здоровья и в силу возраста не могут сообщить о себе сведения, а также мер по идентификации неопознанных трупов;
- производства дознания и предварительного следствия по уголовным делам;
- мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий;
- контроля в области оборота оружия, частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, а также контроля деятельности ведомственной охраны;

<sup>48</sup> См. Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» от 9 марта 2004 г. № 314.

<sup>49</sup> См. Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» от 1 марта 2011 г. № 248.

<sup>50</sup> См. приказ МВД России «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» от 21 апреля 2011 г. № 222; приказ МВД России «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» от 15 июня 2011 г. № 636.

– анализа и прогноза состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности и выработки на их основе мер по укреплению правопорядка;

– внесения в вышестоящий территориальный орган МВД России предложений по совершенствованию защиты личности, общества и государства от противоправных посягательств;

– обобщения и анализа результатов правоприменительной практики и служебной деятельности территориального органа и на этой основе внесения в соответствующий в вышестоящий территориальный орган МВД России предложений по совершенствованию его правовых актов, а также нормативных правовых актов МВД России, законодательства соответствующего субъекта РФ и законодательства РФ в сфере внутренних дел;

– мер по выполнению мероприятий гражданской обороны, по повышению устойчивости работы территориального органа в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время;

– информирования выборных должностных лиц местного самоуправления (глав муниципальных образований) о состоянии правопорядка на территории обслуживания, а также соответствующих государственных и муниципальных органов, организаций и их должностных лиц о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

– разработки и принятия мер по предупреждению преступлений и административных правонарушений, выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

– производства по делам об административных правонарушениях, отнесенных к компетенции органов внутренних дел;

– специальных контрольных, надзорных и разрешительных функций в области обеспечения безопасности дорожного движения;

– экспертно-криминалистической деятельности;

– контроля (надзора) за соблюдением установленных судом запретов и ограничений лицами, освобожденными из мест лишения свободы;

– содействия государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в обеспечении защиты прав и свобод граждан, соблюдения законности и правопорядка, а также поддержке развития гражданских инициатив в сфере предупреждения правонарушений и обеспечения правопорядка;

– иных полномочий в установленной сфере деятельности в соответствии с федеральными законами, актами Президента и Правительства РФ, нормативными правовыми актами МВД России, а также правовыми актами вышестоящего территориального органа МВД России.

**Ко второй группе относятся такие полномочия, как:** оказание первой помощи пострадавшим от преступлений, административных право-

нарушений и несчастных случаев лицам, а также находящимся в беспомощном либо опасном для жизни и здоровья состоянии при условии отсутствия своевременной специализированной помощи; оказание содействия государственным и муниципальным органам, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти, депутатам представительных органов муниципальных образований, зарегистрированным кандидатам на должность Президента РФ, зарегистрированным кандидатам в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти, кандидатам на выборные должности местного самоуправления, должностным лицам, членам избирательных комиссий, комиссий референдума, представителям общественных объединений и организаций в осуществлении их законной деятельности, если им оказывается противодействие или угрожает опасность;

**К третьей группе относятся полномочия по обеспечению:**

- незамедлительного прибытия сотрудников органов внутренних дел на место происшествия, место совершения преступления или административного правонарушения;
- пресечения сотрудниками органов внутренних дел противоправных деяний, устранения угроз безопасности граждан и общественной безопасности;
- документирования обстоятельств совершения преступления или административного правонарушения, в том числе обстоятельств происшествия и сохранности их следов;
- в пределах компетенции органов внутренних дел исполнения административных наказаний;
- обеспечения совместно с органами местного самоуправления безопасности граждан и общественного порядка в общественных местах городов и иных населенных пунктов; совместно с представителями органов исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасности граждан и общественного порядка;
- оказания содействия организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах их проведения;
- проведения государственной дактилоскопической регистрации и государственной геномной регистрации;
- обеспечения содержания задержанных, заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых и лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста, их охрану и конвоирование;
- выполнения возложенных на органы внутренних дел обязанностей в ходе избирательных кампаний, при подготовке и проведении референдумов;

- мобилизационной подготовки и мобилизации в территориальном органе;
- исполнения законодательства РФ о противодействии коррупции, а также в пределах компетенции защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, и осуществление мероприятий по технической защите информации;

**К четвертой группе относятся полномочия по участию:**

- в охране объектов, охране имущества физических и юридических лиц по договорам;
- в обеспечении государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких;
- в контроле за поведением осужденных, которым назначено наказание, не связанное с лишением свободы, или наказание в виде условного лишения свободы;
- в осуществлении контроля за соблюдением гражданами РФ, должностными лицами государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций порядка регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания (по месту жительства) в пределах РФ, за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства порядка временного либо постоянного проживания, временного пребывания в РФ, их въезда, выезда и транзитного проезда через территорию России;
- в выявлении, предупреждении и пресечении экстремистской деятельности, а также в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в обеспечении защиты потенциальных объектов и мест массового пребывания граждан от террористических посягательств, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;
- в реализации региональных программ, законов соответствующего субъекта РФ в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в разработке и реализации муниципальных программ;
- в обеспечении режима военного и чрезвычайного положения в случае их введения на территории РФ или на территории субъекта РФ, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; в территориальной обороне РФ;

**К пятой группе относятся полномочия по организации:**

- приема граждан, своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятия по ним решений и направления ответов в установленный срок;

– мобилизационной подготовки и мобилизации в территориальном органе.

Как мы видим, основная и самая объемная группа полномочий содержит нормы по непосредственному исполнению правоохранительных и правоприменительных функции органов внутренних дел. Согласимся с мнением Г.А. Смирного, который, исследуя в рамках административно-правового статуса органа внутренних дел районного уровня функции и основные направления его деятельности, относит их (в отличие от вышестоящих территориальных органов, характеризующихся как органы управления)<sup>51</sup> к исполнительно-распорядительным органам, то есть выполняющим основные задачи во внешней, по отношению к МВД России, среде. Вместе с тем он указывает на отсутствие нормативного закрепления прав и обязанностей органов внутренних дел районного уровня и подмену их недостаточно конкретными и неопределенными полномочиями<sup>52</sup>.

Данная позиция весьма спорна, так как, исходя из анализа полномочий территориальных органов внутренних дел районного уровня, основные права и обязанности по их реализации связаны с выполнением полицейских функций, в том числе административно-юрисдикционных и контрольно-надзорных, оказанием государственных услуг населению, а также функций предварительного расследования преступлений. Следовательно, права и обязанности органа исполнительной власти (должностного лица) в данном случае должны закрепляться федеральным законом, так как выполняемые функции сопряжены с ограничением прав и свобод граждан. Соответствующие права и обязанности должностных лиц органов внутренних дел по их реализации закреплены в нормах отраслевого законодательства, составляющего правовую основу деятельности не только МВД России, но и других государственных органов, а унифицировать их для каждого территориального органа МВД России, а соответственно и для территориальных органов всех органов исполнительной власти, полагаем, нецелесообразно.

Согласимся в данном случае с мнением А.Н. Артамонова, отстаивающего позицию о недопустимости и «нецелесообразности дублирования уже установленных правовых положений в нормативных актах меньшей юридической силы»<sup>53</sup>. Разработка же нормативного правового акта, содержащего права и обязанности территориальных органов внутренних дел, возможна лишь путем воспроизведения действующих правовых норм, уже содержащихся в законодательстве Российской Федерации.

<sup>51</sup> Смирный Г.А. Административно-правовой статус органов внутренних дел по району, городу и иному муниципальному образованию: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8–9.

<sup>52</sup> Там же.

<sup>53</sup> Артамонов А.Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 80–86.

Утвержденное Министром Типовое положение о территориальном органе МВД России с учетом индивидуальных особенностей организационно-структурного построения конкретного органа внутренних дел, других факторов оперативной обстановки позволяет разработать и закрепить правовым актом руководителя вышестоящего органа МВД России положение о каждом из них; в соответствии с данным положением утвердить должностные регламенты государственных служащих, в которых содержатся их персональные права, обязанности, а также другие элементы правового положения – их административно-правовой статус. При этом к статусным элементам можно отнести лишь те из них, источником которых являются административно-правовые нормы.

## **ГЛАВА 2. ПОНЯТИЕ, СУЩНОСТЬ И ЭЛЕМЕНТЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЧАЛЬНИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ**

Исследование административно-правового статуса руководителя органа внутренних дел начинается с определения самого понятия и сущности статуса, рассмотрения его обладателя как субъекта управления в контексте правового статуса территориального органа МВД России, осуществляющего функции по реализации государственной политики в сфере внутренних дел на определенной территории (объекте).

А.С. Ускова справедливо отмечает, что определение административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России неразрывно связано с управленческими отношениями, в которых он находится, при этом необходимо учитывать весь комплекс правоотношений, складывающийся как во «внешней» среде, так и в процессе «внутреннего» управления<sup>54</sup>.

На современном этапе развития системы МВД России в частности, и российского государства в целом, деятельность руководителей органов внутренних дел по реализации государственно-властных полномочий, организации работы возглавляемых подразделений и подчиненных сотрудников в условиях административной реформы, проводимой в Российской Федерации, вышла на качественно новый уровень. Повышенное внимание со стороны общественности, органов законодательной и исполнительной власти к проблемам обеспечения правопорядка, противодействию преступности в различных ее проявлениях обусловлено ростом числа нарушений прав и свобод граждан, правонарушений, иных проступков, допускаемых сотрудниками системы МВД России, как в процессе исполнения служебных обязанностей, так и в быту.

Формирование соответствующего современным требованиям административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России происходит в условиях становления полиции – нового для Российской Федерации института общества и важного элемента системы государственного управления. Выполнение обязанностей и реализация прав полиции, осуществление полномочий<sup>55</sup> территориальных органов МВД России определяется, в том числе, их правовым положением, и, как следствие, правовым положением (статусом) руководителей, возглавляющих указанные органы. В соответствии с законом они осуществ-

<sup>54</sup> Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 41.

<sup>55</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СПС Гарант.

влияют руководство деятельностью полиции и несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей<sup>56</sup>. Таким образом эффективная реализация начальником территориального органа МВД России своего административно-правового статуса направлена, прежде всего, на обеспечение выполнения миссии полиции в рамках государственной политики в сфере внутренних дел. Здесь можно привести мнение И.А. Ильина, который в своей работе «О сущности правосознания» отмечает неразрывную связь поддержания правопорядка с соблюдением каждым субъектом права границ своего правового статуса при взаимоуважении прав и обязанностей участников правоотношений<sup>57</sup>. Согласимся с позицией Л.В. Смирнова, утверждающего, что «Осознание индивидуумом содержания своего правового статуса и реализация его в соответствующих рамках является основой правопорядка»<sup>58</sup>.

Соответственно, можно сделать вывод, что эффективность реализации обладателем административно-правового статуса основывается на осознании его содержания, опирающегося, в свою очередь, на юридическую определенность данного понятия, а также определенность его смыслового значения.

Термин «статус» (от лат. *status*) – весьма многозначен, в общем смысле он обозначает «положение», «состояние». В римском праве понятие «статус» включало три главных признака лица: свободу, римское гражданство и семейное положение.

Понятие «статут» (от лат. *statuo* – «постановляю») означает «положение, закон». В Средние века в Западной Европе статутом назывались городские привилегии, а также фамильные законы высшей аристократии. В Германии статутом называют уставы различных общин, корпораций и акционерных обществ. В Англии «статут» означает законодательный акт, изданный с согласия парламента и короны, в противоположность указу (*Ordinance*), для которого не требуется согласия обеих палат<sup>59</sup>.

Таким образом, термин «статус» выражает совокупность стабильных значений параметров объекта или субъекта, его состояние либо позицию, ранг в любой иерархии, структуре, системе.

Обращаясь к этимологии понятия «правовой статус», следует отметить, что оно прошло долгий путь до своего нынешнего значения. В переводе с латыни оно означает «установление, состояние, положение»<sup>60</sup>. Упоминания о юридическом статусе впервые встречаются в трудах древнеримских ученых. Категории, отражающие отдельные аспекты

<sup>56</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>57</sup> Ильин И.А. О сущности правосознания. М. 1993. С.42.

<sup>58</sup> Смирнов Л.В. Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 14.

<sup>59</sup> Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А. Энциклопедический словарь. Новосибирск, 2010. С. 6072.

<sup>60</sup> Юридический энциклопедический словарь. М., 1987. С. 454.

правового положения лица, были сформулированы римскими юристами именно с помощью данного термина: состояние свободы (*status libertatis*), состояние гражданства (*status civitatis*), состояние семейного положения (*status familiaris*). Изменение статуса влекло за собой *capitis deminutio* – умаление правоспособности римского гражданина в зависимости от изменения его состояния, либо «гражданскую смерть» — лишение лица правоспособности.

В науке управления, в кратком виде, правовой статус определяется как юридически закрепленное положение субъекта в общей системе организации управления. В основе правового статуса лежит фактический организационный статус, то есть реальное положение субъекта в данной системе управления. При этом право закрепляет это положение, вводит его в законодательные рамки и реализует путем различных положений, инструкций, правил, уставов, норм и т. д.<sup>61</sup>

В юриспруденции понятие правовой статус означает установленное нормами права положение его субъектов, совокупность их прав и обязанностей. Правовой статус органов (должностных лиц), осуществляющих административно-правовое регулирование, может быть рассмотрен в нескольких аспектах. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой термин «статус» в одном значении объясняется через глагол «обеспечить» (как деятельность), в другом – как «то, чем обеспечивают кого-нибудь, что-нибудь» (средства). Понятие «обеспечить» имеет четыре смысловых значения: «снабдить чем-нибудь в нужном количестве», «предоставить достаточные материальные средства к жизни»; «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым»; «оградить, охранить (устар.)»; «создать все необходимые условия для осуществления чего-либо, гарантировать что-либо»<sup>62</sup>.

Правовой статус субъекта объективно отражает как достоинства, так и недостатки реально действующей политико-юридической системы, принципов демократии, государственных основ данного общества, поэтому его нельзя правильно понять и раскрыть, не обращаясь к сущности той системы, в условиях которой субъект складывается и функционирует как организатор управления. Таким образом, правовой статус – это часть, элемент соответствующей системы.

Следует заметить, что некоторые исследователи статуса не отождествляют понятия правовой статус и правовое положение. Например, Л.В. Смирнов придерживается позиций Н.В. Витрука и М.Ф. Орзиха, отмечающих, что статус является «ядром правового положения», включающего дополнительные элементы, такие, как юридические гарантии

<sup>61</sup> Яськов Е.Ф. Теория и практика социального управления. М., 1997. С. 165.

<sup>62</sup> Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1998. С. 427; Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. М., 1981–1984. Т. 2. С. 529.

и предпосылки<sup>63</sup>, и «правовой статус ... не является фактическим положением личности, закрепленным в законе»<sup>64</sup>. Соответственно, он предлагает рассматривать административно-правовой статус сотрудника милиции без включения в него юридической ответственности, льгот и иных гарантий<sup>65</sup>. Однако, в рамках данной работы мы предлагаем не разграничивать понятия правового статуса и правового положения ввиду их этимологической идентичности, а также авторской позиции о необходимости рассмотрения закрепленных в нормах административного права элементов правового положения в качестве неотъемлемой составляющей административно-правового статуса.

Термин «правовой статус» неразрывно связан и с другими юридическими терминами: «правовое обеспечение», «правовая система», «правотворчество», «правовое регулирование», «правовые средства». Правовой статус не отменяет и не подменяет вышеуказанных понятий, не является их синонимом, а несет самостоятельную смысловую нагрузку.

Категория правовой системы раскрывает единство всех правовых явлений в той или иной сфере общественной жизни, их внутренние связи, организацию и структуру правовой реальности, присущей данной сфере<sup>66</sup>. Понятие же правового статуса отражает служебную, вспомогательную роль совокупности правовых феноменов, способствующих осуществлению того или иного вида деятельности.

Категории «правотворчество» (формирование юридических норм), «правовое регулирование» (воздействие правовых средств на общественные отношения) и «правовые средства» (юридические нормы, правоотношения, индивидуальные предписания и др.)<sup>67</sup> отличаются от понятия «правовой статус» по своему объему и составляют содержание последнего.

Таким образом, правовой статус определяет взаимосвязи в организации как в структуре и в деятельности субъекта как организатора управления и является ядром правового обеспечения в сфере управления внутри системы. Его выделение из совокупности правовых явлений в качестве основного звена правового обеспечения закономерно.

Организационно-правовое становление системы территориальных органов МВД России в современный период проходит в сложных усло-

<sup>63</sup> Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 34.

<sup>64</sup> Орзих М.Ф. Правовой статус личности как политическая форма социалистического правопорядка. // Правопорядок и правовой статус личности в развитом социалистическом обществе в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980. С. 104.

<sup>65</sup> Смирнов Л.В. Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 26.

<sup>66</sup> Правовая система социализма. Понятие, структура, социальные связи: в 2-х кн. М., 1986. Кн. 1. С. 32–38.

<sup>67</sup> Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 79, 145, 151.

виях, связанных с переходом на качественно новую систему общественно-политических и экономических отношений в обществе. Существенной особенностью проводимых реформ является то, что они не разрушают уже десятилетиями сложившуюся систему, а способствуют ее совершенствованию применительно к новым социально-политическим и экономическим условиям в стране.

В теории права существуют различные виды правового статуса. Применительно к нашему исследованию их можно разделить на общий; специальный или родовой статус определенных категорий территориальных органов; индивидуальный статус; отраслевые статусы: гражданско-правовой, административно-правовой, уголовно-процессуальный и т. д.

Набор правовых статусов велик, но в теоретическом плане наиболее существенное значение имеют первые три вида.

**Общий правовой статус** – это статус субъекта, как организатора управления, так и системы организации управления. Он определяется, прежде всего, всем перечнем нормативно-правовых документов и не зависит от различных текущих обстоятельств; является единым и одинаковым для всех лиц, замещающих одноименные должности; характеризуется относительной статичностью, обобщенностью. Содержание такого статуса составляют, главным образом, те права и обязанности, которые предоставлены и гарантированы всем и каждому существующим правовым документом. Изменение этого содержания зависит от воли законодателя и системы, в которой находится данный субъект как организатор управления.

Особенностью общего правового статуса является то, что его содержание не зависит от частных субъектов права, их особенностей, отличий, специфики. В него не входят многочисленные субъективные права и обязанности, постоянно возникающие и прекращающиеся у субъектов, как организаторов управления, в зависимости от направлений их деятельности, характера правоотношений, в которые они вступают, других ситуаций.

Общий правовой статус является базовым, исходным для всех остальных. По нему можно судить о характере и принадлежности к тому или иному органу государственной власти, функциональному назначению соответствующего субъекта и его месту в структуре данного органа.

**Специальный или родовой статус** отражает особенности правового положения определенных категорий органов, должностных лиц. Указанные категории, базируясь на общей правовой основе, могут иметь свою специфику, функциональное назначение, обязанности, предусмотренные текущим законодательством. Совершенствование этих статусов – одна из задач юридической науки.

**Индивидуальный статус** фиксирует конкретику отдельного должностного лица, специфику выполняемых им задач, совокупность персонифицированных прав, функциональных обязанностей и предметов ведения.

Устойчивый правовой статус руководителей органов государственной власти улучшает правовую культуру, юридическую грамотность и повышает эффективность реализации управленческих функций, что положительно сказывается на результатах оперативно-служебной деятельности как отдельных органов, так и всей системы.

Рассмотренные виды статуса соотносятся между собой как общее, особенное и единоличное. Они тесно взаимосвязаны и взаимозависимы, их элементы пересекаются, а отдельные из них полностью совпадают и на практике неразделимы. Каждый субъект-руководитель выступает одновременно во всех рассмотренных качествах как организатор управления возглавляемого органа, является федеральным государственным служащим, представителем федерального органа исполнительной власти (министерства, ведомства) и, следовательно, обладает родовым статусом; одновременно он представляет собой отдельную, конкретную форму субъекта, т. е. имеет индивидуальный статус. Общий правовой статус у всех один. Специальных статусов – множество, а индивидуальных – ровно столько, сколько субъектов. При этом необходимо учитывать, что специальные, индивидуальные и все прочие статусы не могут противоречить общему статусу и должны соответствовать ему как базовому, первичному, исходному.

С середины 70-х гг. прошлого столетия и по настоящее время в различных аспектах проблемы теории правового статуса рассматривали многие ученые-юристы, в том числе С.С. Алексеев, Р.Ф. Альбиков, А.А. Аникитин, Д.В. Афанасьев, В.М. Бакун, Д.Н. Бахрах, В.М. Безденежных, Н.В. Белова, Т.В. Богатова, А.А. Бондаренко, С.Л. Братусь, В.З. Веселый, И.И. Веремеенко, Д.А. Вечернин, Н.В. Витрук, Л.П. Волкова, А.Н. Герасимов, В.М. Горшенев, М.Б. Добробаба, М.И. Еропкин, П.В. Ефимкова, А.П. Ипакян, В.Р. Кисин, Л.М. Колодкин, Ф.Е. Колонтаевский, А.П. Коренев, А.В. Корепина, С.И. Котюргин, В.В. Лазарев, А.Ф. Майдыков, В.В. Макаров, В.Д. Малков, В.В. Мальков, В.А. Малюткин, В.М. Манохин, П.И. Матузов, С.Г. Минасов, А.В. Мелехин, Р.С. Мулукаев, Н.В. Мучкина, В.И. Новоселов, И.Б. Новокшенов, Ю.А. Петров, Л.Л. Попов, Л.М. Розин, Б.В. Российский, Л.В. Смирнов, Г.А. Смирный, И.Б. Соболевский, В.Ф. Сухарев, Г.А. Туманов, А.С. Ускова, О.М. Хатюшенко, А.П. Шергин, С.В. Шувалов, П.П. Фатеев. Разные научные подходы к исследованию правового статуса в целом, административно-правового статуса в частности, и отдельных его элементов позволили развить и закрепить понятийный аппарат, исследовать сущность, содержание и характерные черты каждой из перечисленных категорий и выработать теоретические основы для дальнейших научных разработок статусных составляющих правового положения различных индивидуальных и групповых субъектов во многих отраслях права.

Кроме того, А.С. Ускова отмечает взаимопроникновение норм из разных отраслей права, регулирующих однородные общественные отношения, и соответственно, их влияние на формирование административно-правового статуса конкретных субъектов<sup>68</sup>. С данным утверждением можно согласиться, сопоставив, например, нормы Трудового кодекса Российской Федерации<sup>69</sup> и Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ.

Правовой статус – сложная, собирательная юридическая категория, определяющая весь комплекс взаимосвязей должностного лица – руководителя органа внутренних дел – с другими субъектами, входящими в состав системы МВД России, государством и обществом.

Л.В. Смирнов отмечает, что общий правовой статус «определяет юридические свойства, качества, характерные для всех других статусов», а отраслевые, в том числе административно-правовой, – конкретизируют содержание общего статуса применительно к отдельным видам складывающихся в обществе правоотношений, и, соответственно, относятся к категории особенных. При этом ученый указывает, что индивид одновременно может быть обладателем нескольких административно-правовых статусов<sup>70</sup>. Данная позиция имеет достаточные подтвержденные практикой основания. Соответственно, объем и количество административно-правовых статусов субъекта зависит именно от того, какую группу общественных отношений мы рассматриваем. Так, например, начальник территориального органа МВД России: во-первых, обладает административно-правовым статусом гражданина Российской Федерации, во-вторых – государственного служащего, в-третьих – сотрудника органов внутренних дел, в-четвертых – сотрудника полиции. Кроме этого, он вполне может обладать административно-правовым статусом ветерана боевых действий, героя Российской Федерации, преподавателя образовательной организации, водителя транспортного средства и т. п. Полагая, что рассматривать в рамках данного исследования все возможные варианты административно-правовых статусов, которые могут формировать общий административный правовой статус начальника территориального органа МВД России, нецелесообразно. Напротив, главная задача исследования – выделить из всей совокупности административно-правовых норм лишь те, которые закрепляют указанный статус независимо от личности его обладателя, времени и места прохождения

<sup>68</sup> Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 40.

<sup>69</sup> О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>70</sup> Смирнов Л.В. Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996. С. 15.

службы, а также других факторов внешней среды и условий возникновения общественных отношений, сопровождающих его реализацию.

Данного подхода придерживается и Л.В. Смирнов, отмечая, что «административно-правовой статус сотрудника милиции, являясь равным по содержанию для всего личного состава, вбирает в себя общие полномочия, посредством использования которых достигается реализация существующих должностных статусов сотрудников, выполнение задач милиции в целом». Соответственно, в результате исследования мы выделим только те блоки и составляющие их элементы (административно-правовые нормы), которые действуют при регулировании общественных отношений, возникающих в связи с прохождением индивидом службы в должности начальника территориального органа МВД России.

Ученые-административисты предлагают множество авторских определений понятия административно-правового статуса различных субъектов правоотношений, как физических, так и юридических лиц, индивидуальных и групповых, должностных лиц и организаций. Приведем примеры некоторых из них, имеющих наиболее близкое отношение к исследуемой теме.

А.С. Ускова определяет административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел как «совокупность определенных законодательными и ведомственными правовыми актами целей, задач, функции, организационной структуры и структуры управления, компетенции, прав и обязанностей, обеспечивающих эффективную борьбу с преступлениями и административными правонарушениями, а также охрану общественного порядка и безопасности на территории, обслуживаемой конкретным горрайорганом»<sup>71</sup>.

По мнению А.А. Долгополова, «административно-правовой статус подразделений лицензионно-разрешительной работы есть совокупность норм, правил и различных требований, устанавливающих определенный порядок (режим) деятельности указанных подразделений, возникающих в процессе обеспечения административно-правовых режимов предметов и объектов разрешительной системы»<sup>72</sup>.

Л.В. Смирнов и Г.А. Смирный не предлагают авторского определения административно-правового статуса в диссертациях, посвященных его исследованию, а рассматривают данную юридическую категорию как сложную комплексную конструкцию через призму входящих в него блоков, элементов, с учетом их сущности и содержания<sup>73</sup>.

<sup>71</sup> Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 38.

<sup>72</sup> Долгополов А.А. Административно-правовые и организационные основы деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 40.

<sup>73</sup> Смирнов Л.В. Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996; Смирный Г.А. Административно-правовой статус органов внутренних дел по району, городу и иному муниципальному образованию: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008.

Ю.А. Тихомиров, рассматривая административно-правовой статус гражданина, определяет его как «установленные законом и иными правовыми актами права, обязанности и ответственность гражданина, обеспечивающие его участие в управлении государством и удовлетворение публичных и личных интересов благодаря деятельности государственных органов»<sup>74</sup>. В.С. Четвериков в понятие «административно-правовой статус гражданина» включает «комплекс его прав и обязанностей, государственных гарантии осуществления этих прав и обязанностей, обеспеченных юридическими способами и средствами их защиты».

Ю.М. Козлов рассматривает административно-правовой статус государственного служащего как совокупность его прав, обязанностей, ограничений, гарантий, поощрений, денежного содержания, пенсионного обеспечения и ответственности<sup>75</sup>.

А.А. Аникитин предлагает развернутое определение административно-правового статуса должностного лица с включением в него всех элементов, по мнению автора, его составляющих: «Административно-правовой статус должностного лица формулируется как урегулированное административно-правовыми нормами положение данного лица по отношению к иным персонально неопределенным участникам административных правоотношений, в содержание которого включаются следующие основные элементы: а) административная правосубъектность (правоспособность, дееспособность, деликтоспособность) должностного лица; б) административно-правовая подведомственность должностного лица; в) служебная зависимость (организационная подчиненность) должностного лица; г) административно-правовые принципы, установленные для должностного лица; д) административно-правовые функции должностного лица; е) меры административно-правового поведения должностного лица; ж) административно-правовые требования, установленные для должностного лица; з) административно-правовые стимулы, установленные для должностного лица; и) меры административно-правового принуждения, применяемые к должностному лицу; к) меры дисциплинарного принуждения, применяемые к должностному лицу»<sup>76</sup>.

С учетом правовых норм административного законодательства Российской Федерации по состоянию на 2014 год коллектив авторов, включающий докторов юридических наук В.Я. Кикотя, Н.В. Румянцева, П.И. Кононова, Ю.Н. Демидова, А.И. Стахова, С.Н. Братановского, С.М. Зырянова, Ф.П. Васильева, В.В. Головки и других ученых, предлагает комплекс понятий административно-правового статуса различных

<sup>74</sup> Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. Полный курс. М., 2005. С. 295.

<sup>75</sup> Козлов Ю.М. Административное право: учебник. М., 1999. С. 62.

<sup>76</sup> Аникитин А.А. Административно-правовой статус должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10.

субъектов<sup>77</sup>. Так, например, административно-правовой статус индивидуального субъекта они определяют как «правовое положение этого субъекта в административно-публичной сфере, в системе возникающих в ней административных правоотношений»<sup>78</sup>.

Общий административно-правовой статус организации, по их мнению, представляет собой ее «общую административно-правовую характеристику» и содержит «наиболее общие административные права (полномочия), ограничения этих прав, административные обязанности этой организации и общие условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения».

Специальный административно-правовой статус организации выступает как «специальная административно-правовая характеристика ... организации и включает в себя, в частности, специальные административные права (полномочия), ограничения этих прав (полномочий), административные обязанности организации и специальные условия привлечения ее к юридической ответственности за совершенные в административно-публичной сфере правонарушения»<sup>79</sup>.

Административно-правовой статус государственных гражданских служащих представляет собой «правовое положение служащих в государственном органе, в системе соответствующих внутренних и внешних административных и государственно-служебных правоотношений и включает в себя следующие элементы»: права; обязанности; гарантии; ограничения; запреты; ответственность<sup>80</sup>. Административно-правовые статусы государственных служащих правоохранительной службы и военнослужащих данные авторы рассматривают аналогично как по самому понятию, так и по составу входящих в него элементов<sup>81</sup>.

О.М. Хатюшенко предлагает определение понятия административно-правового статуса государственного служащего в обобщенной трактовке, как «системы предоставленных государственному служащему прав и возложенных на него обязанностей в сфере государственного управления»<sup>82</sup>.

Во всех рассмотренных определениях авторский подход к их выработке основан на тех или иных комбинациях административно-правовых

<sup>77</sup> См. Административное право России: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. М., 2015.

<sup>78</sup> Там же. С. 78.

<sup>79</sup> Там же. С. 106.

<sup>80</sup> См. Административное право России: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. М., 2015. С. 190.

<sup>81</sup> Там же. С. 277.

<sup>82</sup> Хатюшенко О.М. Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 8.

норм без учета принципов государственного управления<sup>83</sup>. Соответствующие принципы не всегда закреплены в нормах административного права, тем не менее, они являются неотъемлемой составляющей механизма административно-правового регулирования.

«Принципы государственной службы представляют собой основные руководящие положения, закреплённые непосредственно или косвенно в нормах права. Они определяют содержание государственно-служебных отношений, имеют обязательный характер для участников этих отношений и способствуют осуществлению законных интересов личности, государства и общества в целом»<sup>84</sup>.

А.С. Шиенкова в качестве статусных принципов правоохранительной службы, устанавливающих ее содержание, выделяет: «выявление, отбор кандидатов на службу, подготовку, карьеру, аттестацию, права, обязанности, правоограничения, стимулирование и ответственность сотрудников органов внутренних дел (равный доступ граждан к службе в соответствии с их способностями и профессиональной подготовкой; профессионализм сотрудников органов внутренних дел; единство квалификационных требований по государственным должностям; ответственность сотрудников органов внутренних дел за принимаемые решения, за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей; стабильность кадров органов внутренних дел; обеспечение государственной защиты сотрудников органов внутренних дел)»<sup>85</sup>.

«В содержании принципов государственной службы получают наиболее четкое воплощение природа и сущность государственной службы как фундаментальной категории государственного управления»<sup>86</sup> – отмечает Ж.А. Гукова.

С учетом рассмотренных в данном разделе положений, представляется возможным вывести определение *административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне* как систематизированной совокупности административно-правовых норм, закрепляющих правовое положение лица, замещающего должность начальника территориального органа МВД России на районном уровне, в системе общественных отношений, складывающихся в связи с его профессиональной деятельностью в соответствии с целевым назначением при соблюдении принципов государственного управления.

Система элементов административно-правового статуса в классическом понимании состоит из отдельных блоков, которые, в свою очередь,

<sup>83</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 262–264.

<sup>84</sup> Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 194.

<sup>85</sup> Шиенкова А.С. Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: монография. Хабаровск, 2009.

<sup>86</sup> Гукова Ж.А. Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 53–55.

включают в себя группы и подгруппы норм административного права, регулирующих общественные отношения в сфере государственного управления. Классификация и систематизация указанных административно-правовых норм зависит как от авторского подхода к исследуемой проблеме, так и от особенностей субъекта – обладателя статуса и характера общественных отношений, складывающихся при реализации соответствующего статуса.

В нашем случае необходимо выделить, классифицировать и систематизировать административно-правовые нормы – элементы, закрепляющие правовое положение начальника территориально органа МВД России на районном уровне в системе общественных отношений, складывающихся в связи с его профессиональной деятельностью в соответствии с целевым назначением, и направленные на обеспечение реализации государственной политики в сфере внутренних дел.

Устанавливаются элементы статуса посредством закрепления в административно-правовых нормах, при соблюдении правовых принципов, с учетом целей исполнения функций и решаемых задач соответствующим субъектом управления – начальником территориально органа МВД России на районном уровне, вступающим в правоотношения общего (статусного) типа в соответствии со своей правосубъектностью.

Базовой категорией, формирующей административно-правовой статус, является его элемент. Элемент (от лат. *elementum* – стихия, первоначальное вещество) – самостоятельная часть, составная часть какого-либо сложного целого, является составной частью системы, множества. В системном анализе понятие «элемент» рассматривается как предел членения системы, зависящий от решения конкретной задачи и поставленной цели<sup>87</sup>. Соответственно, элемент (относительно конкретного предмета исследования) – единица неделимая, при том, что в случае изменения соответствующего предмета, точки зрения автора и других условий, элемент может быть разбит на составные части, составляющие, в свою очередь, подсистему более низкого порядка.

В рамках нашего исследования в качестве элемента административно-правового статуса предлагаем рассматривать норму административного права без деления на составляющие (гипотезу, диспозицию, санкцию), которые, тем не менее, имеют важное значение для классификации и систематизации норм в соответствующие блоки элементов. Формирование блоков элементов происходит с учетом общих признаков норм, особенностей и характера регулируемых ими общественных отношений. Совокупность элементов, объединенных в соответствующие блоки, а также их внутренние и внешние взаимосвязи формируют административно-правовой статус как некую систему.

---

<sup>87</sup> Большая советская энциклопедия. М., 1978.

Исходя из определения «системы» (от греч. *systema* – целое, составленное из частей; соединение) как множества элементов, находящихся в отношениях и связях друг с другом, образующих определенную целостность, единство<sup>88</sup>, установленные взаимосвязи обеспечивают статическое существование системы и удерживают ее от распада, разрушения. С учетом данного положения приходим к выводу, что, если система создана и динамично функционирует для достижения единой цели, то статические взаимосвязи ее элементов в динамике совместной деятельности преобразуются во взаимодействие, которое обеспечивает целостность и эффективность системы в действии.

Отсюда следует, что именно формирование устойчивой системы элементов административно-правового статуса, при соблюдении баланса корреспондирующих норм (например, прав и обязанностей, ограничений и гарантий) и обеспечения взаимосвязей (взаимодействия) между ними, является обязательным условием эффективной реализации соответствующего статуса.

В данном разделе мы рассмотрим систему элементов административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне в ее статическом состоянии.

Следует отметить, что к созданию (образованию) системы приводят как процессы объединения нескольких самостоятельных элементов (например, в процессе кодификации норм отдельной отрасли права создание справочно-информационной системы, включающей правовые акты из различных отраслей права), так и разделения некоторого единства на относительно самостоятельные, но сохранившие взаимосвязи и общую цель, единицы.

Применение объединяющего подхода в исследовании административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне возможно в процессе выявления и систематизации в некоторую совокупность отдельных административно-правовых норм, регулирующих общественные отношения, складывающиеся в связи с профессиональной деятельностью лица, замещающего соответствующую должность.

Примером формирования системы в процессе деления может быть предусмотренное Конституцией Российской Федерации<sup>89</sup> разделение государственной власти. Согласно ст. 3 Конституции единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Статьей 10 предусматривается осуществление государственной

<sup>88</sup> Советский энциклопедический словарь. М., 1995. С. 1209.

<sup>89</sup> Конституция Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

власти на основе разделения ее на законодательную, исполнительную и судебную, при этом подчеркивая самостоятельность каждой. Вместе с этим, общая цель функционирования государственных органов – осуществление единой власти народа – не вызывает сомнения. «Никакой государственный орган в отдельности не может претендовать на суверенное осуществление государственной власти»<sup>90</sup>, – отмечает Л.Л. Попов.

В свою очередь, в ст. 5 Конституции закреплено устройство Российской Федерации, основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в РФ. При этом обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти возложено на Президента Российской Федерации<sup>91</sup>.

Согласимся с позицией Л.Л. Попова, акцентирующего внимание на особом значении эффективного функционирования именно исполнительной власти, создании на современном этапе развития оптимальной системы органов, осуществляющих повседневное государственное управление в Российской Федерации, ибо являясь объективной необходимостью, исполнительная власть все чаще выступает в качестве организующей государственной деятельности. «Именно эта ветвь власти обладает разветвленной системой разнообразных государственных органов с многочисленным кадровым составом государственных служащих, как в центре, так и на местах»<sup>92</sup>.

МВД России является органом государственной власти в целом, и ее исполнительной ветви федерального уровня в частности, руководство которым осуществляет Президент Российской Федерации<sup>93</sup>. Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации предусмотрено осуществление им своей деятельности как непосредственно, так и через органы внутренних дел<sup>94</sup>, в состав которых входят территориальные органы МВД России<sup>95</sup>. Возглавляет каждый территориальный орган районного уровня начальник. Он осуществляет руководство орга-

<sup>90</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011. С. 114.

<sup>91</sup> См.: ч. 2 ст. 80 Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

<sup>92</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Указ. соч. С. 114.

<sup>93</sup> О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 № 636 // СПС Гарант.

<sup>94</sup> Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 № 248 // СПС КонсультантПлюс.

<sup>95</sup> О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333.

ном на основе единоначалия<sup>96</sup> и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на орган задач и обязанностей полиции на территории (объекте) обслуживания<sup>97</sup>.

А.С. Ускова указывает на зависимость эффективного функционирования органа внутренних дел от аппарата управления им, включающего в себя начальника, который «как единоначальник ... обязан последовательно проводить в жизнь политику государства в сфере обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности всеми имеющимися силами и средствами, находящимися в его распоряжении»<sup>98</sup>. Соответственно, прослеживается прямая связь между эффективностью реализации административно-правового статуса территориального органа МВД России и качеством реализации административно-правового статуса его начальника.

Начальник выступает в качестве субъекта, обеспечивающего выполнение функций возглавляемой им организации, которая в рамках компетенции осуществляет реализацию государственной политики в сфере внутренних дел, являющуюся частью общей государственной политики.

Приходим к выводу, что должность начальника территориального органа МВД России на районном уровне является частью системы более высокого порядка – системы органов государственной власти, и элементы его административно-правового статуса соотносятся как общее и частное с соответствующими элементами системы, в которую она входит.

Исследуя административно-правовой статус системы более высокого уровня, возможно выделить его составляющие, присущие каждому элементу системы, а выявляя и устраняя недостатки каждого из них, мы совершенствуем систему в целом. Совершенствование направлено на развитие российского общества в конституционно закрепленных условиях равноправия, единства и одновременно разделения власти, самостоятельности осуществляющих ее государственных органов, и способствует достижению единой цели – обеспечению соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Исследователи административно-правового статуса групповых и индивидуальных субъектов, граждан и должностных лиц, государственных органов и организаций различных форм собственности предлагают различные подходы к систематизации статусных элементов в отдельные их блоки.

Так, коллектив авторов в составе В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, И.Ш. Киясанова придерживается мнения о структуре административ-

<sup>96</sup> Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222; Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

<sup>97</sup> О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

<sup>98</sup> Ускова А.С. Указ. соч. С. 39, 42.

но-правового статуса индивидуального субъекта, состоящего из элементов, включающих: во-первых – «место и роль индивидуального субъекта в системе административных правоотношений»; во-вторых – «общие и специальные административные права, имеющиеся у индивидуального субъекта в системе административных правоотношений»; в-третьих – «общие и специальные административные обязанности, возложенные на индивидуального субъекта в системе административных правоотношений»; в-четвертых – «ограничения общих и специальных административных прав, принадлежащих индивидуальному субъекту в системе административных правоотношений»; в-пятых – «юридическая ответственность за совершение индивидуальным субъектом правонарушений в административно-публичной сфере»<sup>99</sup>.

Именно в зависимости от места и роли индивидуального субъекта в соответствующей системе административных правоотношений, они относят начальника органа внутренних дел к государственным должностным лицам – властвующим индивидуальным субъектам, то есть физическим лицам, гражданам Российской Федерации, действующим в административных правоотношениях от имени государства и реализующих в этих отношениях непосредственные публично-властные полномочия, публично-властные полномочия соответствующих государственных органов в отношении другого вида индивидуальных субъектов – «невластвующих индивидуальных субъектов, то есть иных физических лиц, действующих в административных правоотношениях от собственного имени либо представляемых ими организаций, реализующих в этих отношениях принадлежащие им административные права и возложенные на них административные обязанности и не наделенные публично-властными полномочиями в отношении других субъектов названных отношений (государственные служащие, не являющиеся должностными лицами, рабочие, индивидуальные предприниматели, студенты, пенсионеры и т. п. )»<sup>100</sup>.

По нашему мнению, следует отметить, что в системе общественных отношений с участием властвующих и невластвующих индивидуальных субъектов, вторые могут обладать властвующим административно-правовым статусом в отношении третьих лиц. Например, начальник территориального органа МВД России – властвующий субъект в отношении подчиненных ему по службе сотрудников полиции, которые, в свою очередь, являются властвующими субъектами в отношении лиц, их законные распоряжения для которых обязательны для исполнения, так как они действуют от имени государства в рамках предоставленных

<sup>99</sup> Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2011. С. 80.

<sup>100</sup> Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2011. С. 81.

полномочий. Сам же начальник территориального органа МВД России на районном уровне, являясь властвующим субъектом для подчиненных ему по службе сотрудников органов внутренних дел и гражданского персонала во внутриорганизационных правоотношениях и по отношению к третьим лицам, при исполнении государственных функций во внешней среде, находится в подчиненном положении по отношению к вышестоящим прямым руководителям (руководителю территориального органа МВД России на региональном уровне<sup>101</sup> либо на окружном уровне для линорганов<sup>102</sup>, Министру внутренних дел Российской Федерации) во внутриорганизационной сфере, к Президенту Российской Федерации – внутри системы государственного управления. При этом, участвуя в общественных отношениях во внешней сфере, он может выступать в качестве невластвующего субъекта по отношению к сотрудникам полиции, которые подчинены ему по службе. Например, начальник органа внутренних дел как участник дорожного движения обязан выполнять распоряжения подчиненного сотрудника ГИБДД, исполняющего функции по регулированию дорожного движения.

В каждом из описанных случаев отмечается взаимозависимость и взаимообусловленность как между перечисленными выше блоками элементов административно-правового статуса соответствующих субъектов, так и между отдельными их элементами – административно-правовыми нормами, регулируемыми общественные отношения, как во внутриорганизационной, так и внешней сферах их функционирования.

Характерно, что в ранее проведенных исследованиях авторы предлагают различные подходы к классификации элементов административно-правового статуса и их систематизации в блоки. Так, например, Н.В. Белова в качестве элементов административно-правового статуса служащего государственной правоохранительной службы рассматривает его права и обязанности, а также предлагает авторскую классификацию элементов, включающую:

«а) общие, характерные для всего корпуса государственных служащих;

б) основные, определяющие смысл и содержание правоохранительной службы;

в) специальные права, обязанности, ответственность, ограничения и гарантии, обусловленные замещением конкретной должности правоохранительной службы в конкретном правоохранительном органе:

<sup>101</sup>Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

<sup>102</sup>Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

- необходимые для обеспечения выполнения возложенных на соответствующий государственный орган правоохранительных функций;
- непосредственно связанные и определяемые замещаемой должностью;

г) особые права, обязанности, ответственность, ограничения и гарантии служащего государственной правоохранительной службы, реализация которых связывается с наступлением исключительных обстоятельств»<sup>103</sup>.

В данном случае обращает на себя внимание авторская позиция о рассмотрении групп однородных административно-правовых норм в качестве элементов статуса. Между тем, исходя из его содержания, речь идет именно о блоках соответствующих элементов, так как для установления статуса основополагающим является его закрепление в каждой из административно-правовых норм, составляющих, например права, обязанности, гарантии и т. д.

Определив в качестве элементов статуса перечисленные блоки, Н.В. Белова выводит авторское определение административно-правового статуса служащего правоохранительной службы как «системы общих, установленных федеральным законодательством, и специальных, обусловленных функциональными особенностями правоохранительного органа и замещаемой должности, прав, обязанностей, запретов, ограничений по службе, ответственности и гарантий служащего, способствующих реализации правоохранительной функции государства»<sup>104</sup>. Данное определение, по нашему мнению, в большей степени отражает содержание общего правового статуса рассматриваемого субъекта, так как перечисленные блоки, без их наполнения исключительно административно-правовыми нормами, включают в себя уголовно-правовые и уголовно-процессуальные права и обязанности, нормы гражданского, трудового и других отраслей законодательства, также способствующих реализации правоохранительной функции государства.

А.В. Мелехин справедливо отмечает, что «рассматривая административно-правовой статус гражданина как совокупность прав, обязанностей, гарантий в сфере государственного управления, надо иметь в виду, что этот статус в конечном итоге практически определяется на практике нормами права»<sup>105</sup>. Исходя из данной позиции, в дальнейшем он рассматривает группы соответствующих административно-правовых норм, конкретизирующих административные права<sup>106</sup>; обязанности<sup>107</sup> в сфере государственного управления; административно-правовые гарантии<sup>108</sup>,

<sup>103</sup>Белова Н.В. Административно-правовой статус служащего государственной правоохранительной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

<sup>104</sup>Там же.

<sup>105</sup>Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 67.

<sup>106</sup>Там же. С. 83.

<sup>107</sup>Там же. С. 96.

<sup>108</sup>Там же. С. 97.

которые в свою очередь формируют «административно-правовое положение граждан, характеризующееся объемом и характером их административной правосубъектности, включающей административную правоспособность и административную дееспособность»<sup>109</sup>.

В структуре административно-правового статуса Д.Н. Бахрах выделяет три блока, в том числе целевой, структурно-организационный, компетенционный<sup>110</sup>. А.В. Мелехин придерживается такой же позиции относительно административно-правового статуса органа исполнительной власти, рассматривая его как совокупность трех блоков элементов:

- 1) «целевого, включающего нормы о целях, задачах, функциях, принципах деятельности;
- 2) организационно-структурного, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие:
  - порядок образования, реорганизации, ликвидации органа;
  - его структуру;
  - его линейную и функциональную подчиненность;
- 3) компетенции как совокупности властных полномочий и подведомственности»<sup>111</sup>.

Именно с компетенционным блоком административно-правового статуса органа исполнительной власти он увязывает административно-правовой статус государственного служащего, а должность в государственных органах рассматривается как «единица организационной структуры, обособленная и закреплённая в официальных документах, заключающая в себе часть компетенции государственного органа»<sup>112</sup>. При этом, в целом административно-правовой статус государственного служащего формируется из блоков элементов включающих: права; обязанности; ограничения; запреты; гарантии; ответственность<sup>113</sup>.

Существует также мнение исследователей административно-правового статуса, придерживающихся точки зрения, что такие элементы, как ответственность и гарантии, не следует относить к статусным в отношении государственных служащих, а являются они таковыми лишь в отношении личностной составляющей статуса<sup>114</sup>. Данная авторская позиция достаточно спорная, ведь те или иные элементы правового положения замещающего должность государственного служащего закреплённые в нормах права, предназначены, прежде всего, для установления его статуса как в системе органов власти, так и в обществе в целом, и направлены на повышение эффективности государственного управления.

<sup>109</sup>Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 67.

<sup>110</sup>Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 155.

<sup>111</sup>Там же. С. 105.

<sup>112</sup>Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 196.

<sup>113</sup>Там же. С. 195–205.

<sup>114</sup>Зырянов С.М. Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2.

«Ответственность субъектов государственного управления за результаты своей работы как принцип государственного управления способствует повышению качества и эффективности их деятельности»<sup>115</sup> – справедливо отмечает Л.Л. Попов. Не вызывает сомнения статусная роль нормы и ее целевое назначение, обеспечивающее реализацию компетенционной составляющей деятельности органов внутренних дел, закрепляющей гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции<sup>116</sup>. Так же, как, и компетенционную сущность органов судебной власти обеспечивает норма Закона<sup>117</sup>, закрепляющая гарантии независимости судьи.

Ю.А. Тихомиров также увязывает административно-правовой статус органов исполнительной власти с компетенционной его сущностью<sup>118</sup>. Именно компетенция, по его мнению, выступает базовым понятием административно-правового статуса, и является по отношению к другим статусным элементам родовым<sup>119</sup>. При этом, устанавливая взаимосвязи между элементами статуса, он подчеркивает признаки его системности. Для устойчивости и эффективного функционирования системы более или менее значимых элементов быть не может. Разные элементы и их объединения в соответствующие блоки выполняют определенное предназначение и в своем взаимодействии они обеспечивают реализацию целевой установки обладателя административно-правового статуса, – в нашем случае, начальника территориального органа МВД России на районном уровне.

Рассматривая предложенные исследователями административно-правового статуса варианты его структурного наполнения, систему элементов и их блоков, мы можем учесть каждый из них применительно к предмету нашего исследования. Так, например, характерный для организации целевой блок элементов представляет собой совокупность административно-правовых норм, которые, как было указано выше, содержат предписания о целях, задачах, функциях и принципах деятельности органа. Аналогичные предписания мы выделим для должностного лица – государственного служащего, в том числе в отношении начальника территориального органа МВД России. Бесспорно, что при формировании организационно-штатной структуры органа внутренних дел имеет место обоснование введения каждой из должностей с целью выполнения определенных функций, будь то внутри организации, либо во внешней среде. При этом, как правило, нормативно закрепляются задачи должностного лица, замещающего соответствующую должность, его функции и принципы деятельности в сфере государственного управления.

<sup>115</sup> Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Указ. соч. С. 18.

<sup>116</sup> См.: ст. 9 Федерального закона «О полиции» от 7 февраля 2011 № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>117</sup> См.: ст. 24 Закона «О статусе судей в Российской Федерации» от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

<sup>118</sup> Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001.

<sup>119</sup> Тихомиров Ю.А. Управление на основе права. М., 2007. С. 200–201.

Из организационно-структурного блока элементов административно-правового статуса по должности начальника территориального органа МВД России интерес для исследования представляют такие его компоненты, как порядок назначения на должность и освобождения от нее; место должности в системе (структуре) органов внутренних дел, линейная и функциональная подчиненность.

Таким образом, полагаем, необходимо исследовать все возможные присущие административно-правовому статусу физического лица, гражданина, должностного лица, государственного служащего, органа государственной власти блоки элементов в целом, и каждый из них в частности, и выделить из них статусные административно-правовые нормы и принципы деятельности, позволяющие закрепить правовое положение начальника территориального органа МВД России на районном уровне в системе общественных отношений, складывающихся в процессе его профессиональной деятельности.

На основании вышеизложенного, в рамках исследования правового положения начальника территориального органа МВД России на районном уровне, предлагаем систему блоков элементов административно-правового статуса, включающую:

**1) целевой**, определяющий цель введения соответствующей должности, ее назначение;

**2) системный**, характеризующийся установленными в правовом порядке местом и ролью должности в отдельном подразделении (органе), системе: органов внутренних дел; МВД России; федеральных органов исполнительной власти и в государстве в целом;

**3) функциональный**, включающий положения о задачах, функциях, формах, методах, процедурах и принципах его функционирования;

**4) организационно-правовой**, который включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок назначения на должность, исполнения обязанностей по должности и освобождения от нее; порядок принятия решений; организационно-правовое положение и назначение в других коллегиальных структурах, образуемых в данном органе или при нем (оперативные штабы, научно-методические, советы, фонды, коллегии, комиссии, совещания и др.); особенности правового положения должностного лица как представителя юридического лица;

**5) компетенционный**, характеризующийся совокупностью властных полномочий (прав и обязанностей) и подведомственности;

**6) квалификационный**, включающий квалификационные требования к кандидатам, претендующим на замещение соответствующей должности и требования к профессиональной подготовке сотрудников, назначенных на должность;

**7) гарантий**, то есть социальные и правовые меры обеспечения сотрудника замещающего соответствующую должность и членов его семьи;

**8) ограничений, запретов и обязательств**, нормы которого определяют рамки, границы дозволенного и условия соответствия должности, а также обязательства в процессе ее замещения;

**9) ответственности**, определяющий основания и порядок наступления неблагоприятных последствий для должностного лица в случае совершения административно-правового деликта.

Исследование элементов административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне в рамках перечисленных блоков, их системной взаимосвязи и взаимозависимости направлено на совершенствование системы государственного управления через определение и уточнение параметров правового положения лица как субъекта управления, функционирующего во внешней среде и внутри организации, так и объекта управленческого воздействия, обеспечивающего реализацию государственной политики в сфере внутренних дел в рамках своей компетенции и компетенции возглавляемой им организации.

## **ГЛАВА 3. СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА НАЧАЛЬНИКА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ НА РАЙОННОМ УРОВНЕ**

Должность начальника территориального органа МВД России на районном уровне учреждается в управлениях, отделах и отделениях Министерства внутренних дел Российской Федерации по районам, городам, иным муниципальным образованиям, в том числе по нескольким муниципальным образованиям, в управлениях, отделах МВД России по закрытым административно-территориальным образованиям, на особо важных и режимных объектах, в линейных отделах МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в Управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации на комплексе «Байконур» в целях непосредственного исполнения, организации и обеспечения исполнения полномочий органов внутренних дел.

Правоотношения, в которые вступает сотрудник органов внутренних дел, проходящий службу в должности начальника территориального органа МВД России на районном уровне, регулируются Конституцией Российской Федерации; Федеральными законами «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ, «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ, «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ и другими федеральными законами, регулирующими правоотношения, связанные со службой в органах внутренних дел (в том числе нормами трудового законодательства в случаях, не урегулированных перечисленными нормативными правовыми актами); нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации, федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. Кроме того, имеют большую юридическую силу и применяются иные правила, в случае, если они предусмотрены международным договором Российской Федерации, ратифицированным в установленном порядке.

*Начальник территориального органа МВД России на районном уровне – сотрудник органов внутренних дел, наделенный в установленном порядке полномочиями по руководству сотрудниками возглавляемого подразделения.* Таким образом, руководство организацией выступает в качестве основной цели введения должности начальника. Должность руководителя позволяет оказывать организующее и управляющее воздействие на персонал и структурные элементы органа внутренних дел.

Содержание организующего воздействия при выполнении исполнительно-распорядительных функций по руководству сотрудниками органов внутренних дел вытекает из понятия «организации». «Организация» (от фр. *organization* и позднелат. *organazio* – сообщаю стройный вид, устраиваю) имеет несколько смысловых значений. В нашем случае обозначим лишь те, которые имеют отношение к целевому блоку элементов административно-правового статуса начальника районного органа внутренних дел.

Во-первых, под организацией понимается одна из функций управления, представляющая собой специфическую деятельность субъекта управления, связанную с упорядочением во времени и пространстве действий объекта управления. Иногда эту функцию называют еще организыванием. В данном случае рассматривается управленческая деятельность руководителя, представляющая собой совокупность процессов и действий, направленных на образование и совершенствование взаимосвязей между частями целого, то есть на повышение эффективности взаимодействия элементов системы, решающих самостоятельные задачи, но направленные на достижение общей цели.

Во-вторых, под организацией понимается упорядоченность, согласованность, взаимодействие автономных частей целого (системы), обусловленные внутренними законами его строения. Такое явление характерно для всех объектов окружающей нас действительности. Согласованность, целесообразный порядок, устойчивость присущи объектам живой и неживой природы, творениям человеческих рук, а также социальным образованиям различного типа (семья, бригада, школа и т. д.). В данном случае нам предстоит рассмотреть систему и структуру внутренних взаимосвязей организации, которые обеспечивают слаженное взаимодействие ее элементов (подразделений, должностных лиц), функционирующих в заданных условиях с единой целевой установкой. В качестве предмета исследования мы отметим все возможные внутренние взаимосвязи между индивидуальными и коллективными субъектами, входящими в структуру районного органа внутренних дел, и внешние взаимосвязи организации и ее представителей с другими участниками взаимодействия с целью реализации полномочий полиции.

Начальник, являясь частью структуры возглавляемого им органа внутренних дел, подчиняется непосредственно руководителю вышестоящего территориального органа, является связующим звеном в системе органов внутренних дел и обеспечивает реализацию функций государственного управления в рамках компетенции соответствующего территориального органа. Кроме того, он осуществляет временные распорядительные полномочия руководителя, которые распространяются на прикомандированных сотрудников, дополнительные и приданные силы, задействованные по плану комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка

в общественных местах (единой дислокации) и выполняющие другие функции государственного управления в сфере внутренних дел на территории оперативного обслуживания районного органа внутренних дел.

Придерживаясь классического взгляда на функции государственного управления с их разделением на внешние и внутренние, отнесем цель введения должности начальника, прежде всего, к внутренним функциям. «Целевая ориентация таких функций управления состоит в том, чтобы придавать динамичность и законность управления каждому государственному органу, а в нем – его должностному лицу, совершенствовать и развивать его, переводить в состояние, соответствующее общественным потребностям в государственном управлении»<sup>120</sup>.

Внешние функции управления, по мнению Г.В. Атаманчука, выражаются непосредственно в процессе воздействия государственных органов, а, соответственно, и их должностных лиц на общественные процессы (управляемые объекты)<sup>121</sup>. То есть через них исполняется миссия организации. Реализация внешних функций так же возлагается на начальника районного органа внутренних дел, и, соответственно, выступает в качестве второй цели введения должности.

Исполнение внешних функций государственного управления характерно не для всех руководящих должностей, как в системе органов исполнительной власти в целом, так и в органах внутренних дел, в частности. В процессе экспертного опроса руководителей органов внутренних дел по вопросам целевого и функционального назначения должности начальника органа внутренних дел более 70 % респондентов высказали мнение о возможности повышения качества руководства и эффективности реализации государственной политики в сфере внутренних дел через структурные элементы органа в случае перераспределения управленческих функций, сосредоточения на внутренних за счет исключения внешних. Теоретически такое перераспределение возможно с закреплением единой цели учреждения должности руководителя – выполнение внутренних исполнительно-распорядительных функций.

С учетом данного положения внешние функции руководителя организации можно отнести к второстепенным, факультативным. Вместе с тем, существующий административно-правовой статус начальника территориального органа МВД России включает целевой блок, состоящий из двух обозначенных выше целей.

*Определение целевого блока административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России выражается в совокупности административно-правовых норм и принципов<sup>122</sup>, закрепля-*

<sup>120</sup> Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: учебник. М., 2010. С. 158.

<sup>121</sup> Там же.

<sup>122</sup> Например, принцип исключения дублирования функций в деятельности государственных органов (должностных лиц).

*ющих исключительные полномочия по исполнению как внешних, так и внутренних исполнительно-распорядительных функций в сфере государственного управления за должностью начальника районного органа внутренних дел.*

Системные свойства административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне выражаются посредством элементов, присущих статусу федерального государственного служащего, сотрудника органов внутренних дел, сотрудника полиции и должностного лица – руководителя юридического лица. При этом обязательным условием целостности системы является совокупность элементов статусов перечисленных субъектов.

При определении правового положения начальника органа внутренних дел в системе государственного управления необходимо учитывать: взаимосвязи структурных подразделений и должностных лиц территориального органа между собой; внешние взаимосвязи, связи подразделений и должностных лиц, в том числе руководителя органа внутренних дел, а также территориального органа в целом с другими субъектами, входящими в систему органов внутренних дел и МВД России; внешние взаимосвязи руководителя органа внутренних дел и органа внутренних дел в целом с другими субъектами, не входящими в систему МВД России, а представляющими органы государственной власти; внешние взаимосвязи руководителя органа внутренних дел и органа внутренних дел в целом с субъектами, не входящими в систему государственной власти.

Рассматривая систему органов и подразделений Министерства внутренних дел Российской Федерации как сложную, целостную, динамичную, состоящую из взаимосвязанных элементов, отмечаем, что ее оптимальное функционирование возможно лишь при условии согласованных действий внутриведомственных сил и средств.

Составной частью единой централизованной системы федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел (МВД России) является полиция, в состав которой входят подразделения, организации и службы, создаваемые для выполнения возложенных на полицию обязанностей. Руководство деятельностью полиции возложено Законом на руководителей территориальных органов МВД России. Они же несут ответственность за выполнение возложенных на полицию обязанностей<sup>123</sup>.

Начальник территориального органа МВД России на районном уровне – федеральный государственный служащий, осуществляющий профессиональную служебную деятельность в органах внутренних дел Российской Федерации на должностях высшего или старшего начальствующего состава.

<sup>123</sup>О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СПС КонсультантПлюс.

Перечень должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел утверждается Президентом Российской Федерации. Генерал-майор полиции – предельное звание для рассматриваемой нами категории должностей. Например, на районном уровне специальное звание генерал-майор полиции предусмотрено для начальников управлений внутренних дел по административным округам Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по г. Москве (за исключением Управления МВД России по Зеленоградскому административному округу г. Москвы) и начальника управления внутренних дел по г. Сочи Главного управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Краснодарскому краю.

С учетом положений, описывающих системные свойства органов внутренних дел и их должностных лиц, рассмотренных в разделе «Общая характеристика территориального органа МВД России на районном уровне», выведем определение *системного блока элементов административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне* как совокупности административно-правовых норм и принципов, закрепляющих в правовом порядке место и роль должности в соответствующем органе внутренних дел, системе органов внутренних дел, системе МВД России; системе федеральных органов исполнительной власти и в государственном управлении в целом.

*Содержание функционального блока элементов административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне* включает совокупность административно-правовых норм и принципов, закрепляющих положения о его задачах, функциях, формах, методах, процедурах и принципах функционирования.

Начальник осуществляет руководство районным органом внутренних дел на основе единоначалия и несет персональную ответственность за выполнение возложенных на территориальный орган задач и полномочий органов внутренних дел по следующим основным направлениям:

- защита личности, общества, государства от противоправных посягательств;
- предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений;
- выявление и раскрытие преступлений, производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам;
- розыск лиц;
- производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний;
- обеспечение правопорядка в общественных местах;
- 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;

– охрана имущества и объектов;

– участие в обеспечении государственной защиты 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.

Функции должностного лица должны раскрывать содержание его деятельности по реализации основных задач. К ним относятся нормы, направленные на исполнение рассмотренных выше внешних и внутренних функций государственного управления, реализуемых начальником в процессе исполнительно-распорядительной деятельности.

К внутриорганизационным функциям начальника районного органа внутренних дел относятся:

– организация сбора и накопления информации, ее анализ; оценка и прогноз развития оперативной обстановки на территории обслуживания, готовности органа к выполнению служебных задач;

– организация планирования деятельности районного органа внутренних дел в целом, определение приоритета и последовательности решения текущих задач;

– организация исполнения управленческих решений;

– организация взаимодействия и координация деятельности подразделений органов внутренних дел в осуществлении правоохранительных задач;

– обеспечение рациональной расстановки и эффективного комплексного использования сил и средств, маневрирование ими с учетом складывающейся оперативной обстановки;

– организация работы по отбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке кадров;

– материально-техническое обеспечение деятельности органа внутренних дел, осуществление финансово-хозяйственной деятельности и организация делопроизводства;

– контроль, учет и оценка деятельности каждого сотрудника, подразделения и органа внутренних дел в целом;

– проведение мероприятий по защите конфиденциальной информации и персональных баз данных, а также информации об оперативно-разыскной деятельности органов внутренних дел от утечки, в том числе по техническим каналам;

– организация выявления и внедрения передового опыта;

– осуществление комплекса мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны.

– Внешние функции начальника районного органа внутренних дел заключаются в его деятельности, как:

– сотрудника полиции, наделенного полномочиями по применению закрепленных в Федеральном законе РФ «О полиции» мер государственного принуждения;

– субъекта оперативно-разыскной деятельности в соответствии с Федеральным законом «Об оперативно-разыскной деятельности», наделенного всей полнотой полномочий территориального органа МВД России в рамках данной работы;

– руководителя органа дознания – в соответствии с уголовно-процессуальным законодательством;

– квазисудебного органа – в рамках административно-юрисдикционной деятельности органа внутренних дел по исполнению законодательства РФ об административных правонарушениях;

– субъекта государственного контроля и надзора – в установленной сфере деятельности.

При этом перечисленные внешние функции осуществляются не только во внешней по отношению к органу внутренних дел среде, но и внутри нее. Например, начальник является субъектом обеспечения собственной безопасности внутри организации и борьбы с преступностью вне нее в рамках оперативно-разыскной деятельности; субъектом контроля за оборотом оружия как руководитель военизированной организации во внутренней сфере и контроля за оборотом гражданского и служебного оружия – во внешней).

К задачам руководителя территориального органа внутренних дел на районном уровне, направленным на обеспечение взаимосвязи между внешними и внутренними функциями государственного управления, можно отнести такие, как:

– обеспечение взаимодействия по вопросам обеспечения правопорядка на обслуживаемой территории с начальниками иных территориальных органов МВД России соответствующего уровня, командирами соединений и воинских частей внутренних войск МВД России, с руководителями других государственных, а также муниципальных органов, общественных объединений и организаций;

– участие в принятии и реализации на обслуживаемой территории решений антитеррористической комиссии и оперативного штаба в соответствующем субъекте Российской Федерации;

– осуществление оперативного руководства подразделениями вневедомственной охраны, выполняющими задачи, возложенные на данные подразделения, на территории обслуживания.

Начальник территориального органа МВД России выполняет соответствующие функции как в правовой, так и неправовой формах, использует при этом как универсальные методы государственного управления

(убеждение и принуждение), так и специальные (например, лицензирование, экономические, психологические и др.).

Процедурную административную деятельность он осуществляет в рамках административно-юрисдикционной деятельности, в рамках производства по делам об административных правонарушениях, дисциплинарного производства и производства по жалобам, а также в процессе реализации позитивных норм права, например при выдаче лицензий, разрешений, удостоверений и т. д.

Руководствуется начальник в своей работе правовыми, организационными и тактическими принципами, а также принципами государственного управления и государственной службы.

*Организационно-правовой блок элементов административно-правового статуса* включает в себя правовые предписания, регламентирующие: порядок назначения на должность, исполнения обязанностей по должности и освобождения от нее; порядок принятия решений; организационно-правовое положение и назначение в других коллегиальных структурах, образуемых в данном органе или при нем (оперативные штабы, научно-методические, советы, фонды, коллегии, комиссии, совещания и др.); особенности правового положения должностного лица как представителя юридического лица.

Назначение на должность начальника территориального органа МВД России, штатным расписанием по которой предусмотрено звание высшего начальствующего состава, и освобождение от должности, входит в компетенцию президента РФ и оформляется указом на основании представления Министра внутренних дел Российской Федерации. Предложения о назначении на соответствующие должности и об освобождении от них в Министерство внутренних дел вносят начальники главных управлений МВД России по субъектам Российской Федерации, которым подчинены районные органы внутренних дел.

Также установлено, что возложение временного исполнения обязанностей по соответствующей вакантной должности осуществляется Министром внутренних дел Российской Федерации с письменного разрешения Президента. При этом срок исполнения обязанностей по указанной должности не может превышать шесть месяцев. Освобождение от исполнения обязанностей по должности осуществляется Министром внутренних дел Российской Федерации.

Для остальных должностей начальников органов внутренних дел районного уровня Министром внутренних дел установлены специальные звания старшего начальствующего состава полковник и подполковник полиции, в зависимости от вида возглавляемого органа, численности постоянного населения территории обслуживания и штатной численности личного состава. Например, по должности начальника линейного отдела МВД России на железнодорожном, водном и воздушном транс-

порте при штатной численности личного состава 150 единиц и более предусмотрено специальное звание полковник полиции; менее 150 единиц – подполковник полиции.

Должность начальника отдела МВД России по муниципальным образованияам, в том числе по нескольким муниципальным образованияам, закрытым административно-территориальным образованияам предусматривает специальное звание полковник полиции при численности постоянного населения 75 тысяч человек и более; до 75 тысяч человек – подполковник полиции. При этом во всех случаях для должности начальника отдела МВД России на особо важном и режимном объекте установлено предельное специальное звание подполковник полиции, а для должностей начальников управлений МВД России всех видов – полковник полиции (за исключением должностей, замещаемых сотрудниками органов внутренних дел категории высшего начальствующего состава).

Для должности начальника отделения МВД России на районном уровне всех видов предусмотрено предельное специальное звание подполковник полиции.

В каждом конкретном случае специальное звание начальника территориального органа МВД России районного уровня определяется штатным расписанием, разработанным в соответствии с типовой структурой и перечнем должностей начальствующего состава и соответствующих им предельных специальных званий, установленных Министерством внутренних дел для территориальных органов МВД России.

Утверждается штатное расписание руководителем территориального органа МВД России по субъекту Российской Федерации в отношении подчиненных территориальных органов, либо вышестоящим начальником территориального органа МВД России на транспорте, которым подчинены соответствующие линорганы. Эти же руководители уполномочены своим приказом назначать на должность и освобождать от занимаемой должности начальников подчиненных территориальных органов, за исключением сотрудников, замещающих должности, входящие в номенклатуру Министерства внутренних дел.

Начальник организует деятельность территориального органа, планирование и координацию деятельности его структурных подразделений на территории обслуживания, докладывает руководителю соответствующего вышестоящего территориального органа МВД России о результатах осуществления районным органом внутренних дел своих полномочий. На основе анализа оперативной обстановки он вырабатывает и реализует меры по повышению эффективности применения сил и средств органами внутренних дел; распределяет обязанности между своими заместителями, делегирует в установленном порядке часть предоставленных ему организационно-распорядительных полномочий

своим заместителям, а также начальникам структурных подразделений по вопросам организации деятельности этих подразделений.

В установленном нормативными правовыми актами порядке руководитель также наделяется от имени Российской Федерации полномочиями нанимателя. В частности, в соответствии с Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ<sup>124</sup>, начальник территориального органа МВД России районного уровня в отношении подчиненных федеральных государственных гражданских служащих обладает полномочиями получать уведомления о выполнении ими иной оплачиваемой работы, принимать решение об отстранении их от замещаемой должности (недопущении к исполнению должностных обязанностей) в случае появления на службе в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, утверждать график отпусков; в соответствии с трудовым законодательством принимать на службу (работу), назначать на должность и освобождать от должности, перемещать по службе (работе), увольнять работников территориального органа и применять в установленном порядке в отношении них меры поощрения и дисциплинарные взыскания.

Начальник районного органа внутренних дел утверждает положения о структурных подразделениях территориального органа; вносит в соответствующий вышестоящий территориальный орган МВД России предложения по изменению штатного расписания в пределах установленного фонда оплаты труда и лимита численности на основе схемы размещения с учетом примерных моделей и нормативов организационного построения, перечней должностей, предельных специальных званий и должностных окладов сотрудников, государственных служащих и работников, а также предложения об установлении дополнительной численности сотрудников и государственных служащих, о размере бюджетных ассигнований на их содержание. При необходимости он создает в пределах утвержденных нормативов штатной численности и категорий должностей временные формирования, необходимые для решения возложенных на территориальный орган задач и осуществления им своих полномочий.

С целью обеспечения соблюдения законности при осуществлении сотрудниками и государственными служащими оперативно-служебной деятельности, руководитель соответствующего органа внутренних дел организует и осуществляет контроль за законностью решений и действий должностных лиц территориального органа, принимает участие в обеспечении собственной безопасности и организует мониторинг ее состояния.

---

<sup>124</sup>О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

В рамках реализации принципа открытости и публичности деятельности органов внутренних дел начальник районного органа внутренних дел осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленном порядке: информирование населения, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций о деятельности территориального органа; готовит отчет не реже одного раза в год об этой деятельности перед представительными органами муниципальных образований и перед гражданами; предоставляет сведения о деятельности подчиненного органа внутренним дел средствам массовой информации, а также постоянный мониторинг общественного мнения о его деятельности. Кроме того, начальник обеспечивает в установленном нормативными правовыми актами МВД России порядке отчеты своих заместителей, начальников структурных подразделений, участковых уполномоченных полиции перед гражданами; реализует мероприятия, предусмотренные федеральными, региональными, местными и ведомственными целевыми программами, и организует рациональное использование результатов, полученных в ходе реализации данных программ.

Руководитель обеспечивает представление сведений в существующее в МВД России информационные банки (базы) данных оперативно-справочной, розыскной, криминалистической, статистической, правовой и иной информации, а также, в пределах компетенции, их ведение и пользование этими сведениями сотрудниками и государственными служащими территориального органа при осуществлении ими оперативно-служебной деятельности.

С целью формирования государственной статистической отчетности начальник районного органа внутренних дел обеспечивает в установленном порядке сбор сведений о деятельности территориального органа и их представление в вышестоящий территориальный орган МВД России.

При организации правового обеспечения оперативно-служебной деятельности начальник районного органа внутренних дел издает в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности подчиненного органа, обеспечивает контроль за их исполнением; представляет в судах интересы территориального органа и по доверенности – интересы соответствующего вышестоящего территориального органа МВД России и Министерства внутренних дел Российской Федерации; реализует в пределах компетенции меры по обеспечению социальной и правовой защиты сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации правовую помощь в защите их прав и свобод по делам, возникшим в связи с осуществлением ими служебной деятельности.

По линии организации кадровой и воспитательной работы начальник районного органа внутренних дел осуществляет:

- проведение работы по отбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке сотрудников, государственных служащих и работников территориального органа, направление их на переподготовку и повышение квалификации;

- организацию и осуществление морально-психологического обеспечения оперативно-служебной деятельности территориального органа;

- внесение в соответствующий вышестоящий территориальный орган МВД России предложений о назначении на должность и освобождении от должности своих заместителей, а также других руководителей (начальников), должности которых входят в его номенклатуру;

- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России приема на службу (работу) в органы внутренних дел, назначение на должность и освобождение от должности, перемещение по службе (работе), увольнение сотрудников и работников территориального органа, применение в установленном порядке в отношении их мер поощрения и дисциплинарных взысканий;

- присвоение в пределах своей компетенции специальных званий рядового и младшего начальствующего состава органов внутренних дел, а также присвоение и подтверждение в пределах компетенции квалификационных званий сотрудникам;

- предоставление отпуска сотрудникам, государственным служащим и работникам территориального органа, разрешение в пределах компетенции выезда в служебные командировки сотрудникам и работникам территориального органа;

- реализацию в соответствии с законодательством Российской Федерации и в пределах, предоставленных нормативными правовыми актами МВД России, полномочий представителя нанимателя от имени Российской Федерации в отношении государственных служащих территориального органа.

Начальник поощряет сотрудников, федеральных гражданских служащих и работников территориального органа, а также в пределах компетенции граждан, оказывающих содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка и помощь в раскрытии преступлений или установлении (розыске) лиц, их совершивших.

Начальник районного органа внутренних дел реализует в пределах своей компетенции меры, направленные на охрану и укрепление здоровья сотрудников, государственных служащих и работников подчиненного органа.

Начальник территориального органа внутренних дел принимает участие в работе как постоянных, так и временных организационных

структур, создаваемых внутри органа и в муниципальном образовании. Он является членом оперативного совещания органа и руководит его работой, входит в состав различных оперативных штабов (по предупреждению и ликвидации ЧО и ЧС, по обеспечению правопорядка при проведении массовых мероприятий, по профилактике правонарушений, оперативного штаба НАК в муниципальном образовании), работает в составе комиссий, создаваемых в муниципальном образовании (административной, призывной и др.), а также координационного совещания руководителей правоохранительных органов при прокуратуре района (города).

В пределах своей компетенции начальник районного органа внутренних дел осуществляет управление имуществом, находящимся в оперативном управлении территориального органа; обеспечивает эффективное использование транспортных, оперативно-технических средств, иных материальных ценностей, а также бюджетных ассигнований. Помимо этого он обеспечивает соблюдение требований и нормативов по инженерно-техническому укреплению объектов, используемых территориальным органом, их антитеррористической защищенности.

Руководитель обладает правом первой подписи финансовых документов, а также правом заключения договоров, соглашений и контрактов в соответствии с законодательством Российской Федерации. Он устанавливает в пределах бюджетных ассигнований, выделенных на денежное довольствие и заработную плату, должностные оклады в рамках минимальных и максимальных размеров, определенных по соответствующим должностям, надбавки и дополнительные выплаты сотрудникам и работникам территориального органа, премирует их в пределах бюджетных ассигнований, выделенных на премирование; распределяет и перераспределяет в пределах своей компетенции бюджетные ассигнования и материально-технические средства между структурными подразделениями органа внутренних дел. Кроме того, он обеспечивает осуществление контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты, начисление, учет, взыскание и принятие решений о возврате (зачете) излишне уплаченных (взысканных) платежей в бюджет Российской Федерации, бюджет субъекта Российской Федерации, местные бюджеты, а также пеней и штрафов по этим платежам.

*Компетенционный блок элементов административно-правового статуса, характеризуется совокупностью властных полномочий (прав и обязанностей) и подведомственности.*

Компетенционная составляющая статуса начальника конкретного районного органа внутренних дел определяется его должностным регламентом (инструкцией), разработанным в соответствии с полномочиями возглавляемого подразделения, указанными в Положении об органе внутренних дел, с учетом его вида и структуры. Положение о районном

органа внутренних дел, а также его организационная структура и штатное расписание утверждается руководителем вышестоящего территориального органа МВД России на региональном (межрегиональном – для линейных органов внутренних дел на транспорте) уровне.

В рамках предоставленных полномочий начальник районного органа внутренних дел обязан:

1) руководить деятельностью отдела (управления) в пределах полномочий, предоставленных законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами вышестоящих территориальных органов МВД России;

2) определять служебные обязанности своих заместителей и руководителей структурных подразделений отдела (управления), осуществлять контроль за их выполнением;

3) осуществлять контроль за выполнением отделом (управлением) законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, муниципальных правовых актов, правовых актов вышестоящих территориальных органов МВД России по вопросам, отнесенным к компетенции органов внутренних дел;

4) проводить работу по отбору, расстановке, воспитанию и профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров;

5) обеспечивать строгое соблюдение личным составом служебной дисциплины, законности, норм профессиональной этики; непосредственно участвовать в проведении воспитательной и профилактической работы, укреплении морально-психологического климата в коллективе;

6) организовывать проведение служебных проверок по фактам нарушения дисциплины и законности;

7) проводить служебную аттестацию сотрудников отдела (управления) в установленном действующим законодательством порядке;

8) обеспечивать организацию приема граждан, своевременное и полное рассмотрение их устных и письменных обращений, принятие по ним решений и направление ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

9) обеспечивать охрану общественного порядка и общественной безопасности на территории обслуживания;

10) осуществлять контроль за деятельностью по расследованию уголовных дел о преступлениях, отнесенных к подсудственности органов внутренних дел;

11) осуществлять контроль производства по делам об административных правонарушениях, подведомственных органам внутренних дел;

12) осуществлять контроль за деятельностью, направленной на розыск лиц, скрывшихся от органов дознания, предварительного

следствия или суда, уклоняющихся от отбывания уголовных наказаний, без вести пропавших и иных категорий лиц, в случаях, установленных законодательством Российской Федерации;

13) осуществлять контроль в пределах полномочий органов внутренних дел за частной охранной деятельностью и частной сыскной деятельностью на территории обслуживания;

14) осуществлять анализ причин и условий, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, прогнозировать состояние правопорядка на территории обслуживания, вносить в территориальный орган МВД России по субъекту Российской Федерации, органы местного самоуправления предложения по укреплению законности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, усилению борьбы с преступностью;

15) контролировать обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации государственной защиты судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, их близких, а также безопасности участников уголовного судопроизводства и их близких;

16) контролировать осуществление силами отдела (управления) неотложных мер по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи, по охране имущества, оставшегося без присмотра, при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных ситуациях;

17) обеспечивать в пределах компетенции органов внутренних дел содействие государственным органам, органам местного самоуправления, избирательным комиссиям, комиссиям по проведению референдума, должностным лицам органов государственной власти, органов местного самоуправления, кандидатам в депутаты или на выборные должности в органы государственной власти, органы местного самоуправления в осуществлении их полномочий;

18) осуществлять контроль за деятельностью по ведению в установленном порядке оперативно-справочных, розыскных, криминалистических и иных учетов;

19) организовывать разработку и реализацию мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны, повышению устойчивости работы органов внутренних дел в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных обстоятельств и ситуаций в мирное время;

20) обеспечивать представление статистической и иной отчетности о деятельности отдела (управления).

21) осуществлять контроль за деятельностью по обеспечению собственной безопасности; принимать меры по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну;

22) участвовать в подготовке и реализации в пределах предоставленных ему полномочий международных договоров Российской Федера-

ции, международных соглашений МВД России в области деятельности органов внутренних дел;

23) обобщать правоприменительную практику и вносить на этой основе в вышестоящий территориальный орган МВД России и органы местного самоуправления предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, законодательства субъекта Российской Федерации и муниципальных правовых актов; участвовать в разработке и реализации региональных и местных программ в области охраны общественного порядка, общественной безопасности, борьбы с преступностью;

24) представлять в судах интересы отдела (управления), а на основании выданной в установленном порядке доверенности – интересы МВД России, вышестоящих территориальных органов МВД России;

25) осуществлять организацию правового обеспечения оперативно-служебной деятельности отдела (управления);

26) обеспечивать правовую и социальную защиту, охрану и укрепление здоровья сотрудников (работников) отдела (управления);

27) осуществлять организацию информационного обеспечения и пропаганду оперативно-служебной деятельности отдела (управления), взаимодействие с органами местного самоуправления, избирательными комиссиями, региональными отделениями политических партий, местными общественными и религиозными объединениями, правозащитными организациями, а также изучение общественного мнения о деятельности отдела (управления) в интересах реализации возложенных на отдел (управление) задач;

28) информировать в установленном порядке вышестоящие территориальные органы МВД России, органы местного самоуправления, общественные объединения, население и средства массовой информации о состоянии охраны общественного порядка, общественной безопасности и безопасности дорожного движения, результатах борьбы с преступностью на территории обслуживания;

29) осуществлять в пределах своей компетенции оперативное управление имуществом отдела (управления), обеспечивать эффективное использование транспортных, оперативно-технических средств и иных материальных ценностей;

30) соблюдать режим секретности и обеспечивать сохранность сведений, составляющих государственную и служебную тайну, а также секретной и иной документации, образующейся в ходе оперативно-разыскной и служебной деятельности, а также контролировать выполнение указанных требований со стороны подчиненных;

31) обеспечивать качественный отбор кандидатов на учебу в образовательные организации МВД России;

32) создавать в коллективе отдела (управления) здоровый морально-психологический климат, уважительные уставные отношения между сотрудниками;

33) осуществлять профилактику суицидальных происшествий, направленную на предупреждение небоевых потерь, сохранение жизни и здоровья сотрудников;

34) определять основные задачи и направления морально-психологического обеспечения на конкретный период, сроки реализации мероприятий, утверждать планы работы подразделения морально-психологического обеспечения, контролировать их исполнение;

35) обеспечивать взаимосвязь планирующих документов служебной деятельности и морально-психологического обеспечения, единство требований по участию руководящего состава всех уровней в их реализации;

36) лично участвовать в проведении мероприятий морально-психологического обеспечения, проводить индивидуальную воспитательную работу с подчиненными;

37) проводить работу по формированию благоприятного социально-психологического климата в служебных коллективах, повышению заинтересованности сотрудников в добросовестном исполнении служебных обязанностей, рационально использовать моральные и материальные формы стимулирования труда личного состава;

38) принимать меры по укреплению служебной дисциплины и законности, профилактики правонарушений, решительно пресекать факты сокрытия преступлений, происшествий и дисциплинарных проступков, давать им принципиальную оценку;

39) обеспечивать поддержание на высоком уровне морально-психологической готовности личного состава к оперативно служебной деятельности в повседневных и экстремальных условиях;

40) подводить итоги работы по организации и проведению мероприятий морально-психологического обеспечения;

41) представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах неимущественного характера своего супруга и несовершеннолетних детей;

42) уведомлять руководителей, органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений;

43) обеспечивать ежемесячное предоставление в установленном порядке в правовое подразделение вышестоящего территориального органа МВД России предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования и правоприменительной практики в сфере внутренних дел.

Выполнять иные обязанности по поручению руководителя вышестоящего территориального органа МВД России в пределах задач и функций, возложенных на отдел (управление).

Начальнику районного органа внутренних дел для выполнения возложенных на него обязанностей предоставляются следующие права:

1) распределять обязанности между своими заместителями; делегировать в установленном действующим законодательством порядке часть предоставленных ему организационных полномочий своим заместителям, а также руководителям подчиненных подразделений по вопросам организации деятельности этих подразделений;

2) утверждать в установленном действующим законодательством порядке Положения о структурных подразделениях отдела (управления), типовые должностные инструкции сотрудников, а в случае необходимости персональные должностные инструкции;

3) издавать в пределах своей компетенции правовые акты по вопросам организации деятельности отдела (управления), осуществлять контроль за их выполнением;

4) взаимодействовать в пределах своей компетенции с органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и организациями, а также в установленном порядке представлять отдел (управление) в средствах массовой информации;

5) взаимодействовать со структурными подразделениями территориальных органов ФМС России;

6) вносить в вышестоящий территориальный орган МВД России предложения о поощрении граждан, оказывающих содействие органам внутренних дел в охране общественного порядка и борьбе с преступностью;

7) вносить предложения о представлении сотрудников, федеральных гражданских служащих и работников отдела (управления) к награждению государственными и ведомственными наградами, а также к поощрению либо привлечению к дисциплинарной ответственности правами руководителя вышестоящего территориального органа МВД России;

8) привлекать в установленном действующим законодательством порядке личный состав отдела (управления) для охраны общественного порядка при проведении массовых мероприятий, возникновении стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций, а также в иных случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

9) создавать, при необходимости, в пределах утвержденных лимитов штатной численности и категорий персонала нештатные временные формирования, необходимые для решения возложенных на отдел (управление) задач и функций;

10) решать в пределах своей компетенции вопросы, связанные с приемом на службу (работу) в органы внутренних дел, перемещением, про-

хождением службы (работы), увольнением сотрудников (работников), применением в отношении них мер поощрения и дисциплинарного взыскания;

11) вносить руководителю вышестоящего территориального органа МВД России предложения о назначении на должность или освобождении от должности своих заместителей, а также других руководителей, должности которых входят в соответствующую номенклатуру;

12) вносить в вышестоящий территориальный орган МВД России предложения по изменению штатного расписания отдела (управления) в пределах установленного фонда оплаты труда и лимита численности на основе схемы размещения с учетом примерных моделей и нормативов организационного построения, перечней должностей, предельных специальных званий и должностных окладов сотрудников (работников) органов внутренних дел;

13) вносить в вышестоящий территориальный орган МВД России предложения об установлении дополнительной численности органов внутренних дел;

14) устанавливать в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами вышестоящих территориальных органов МВД России и оперативно-служебной необходимостью внутренний распорядок и режим работы отдела (управления);

15) распределять и перераспределять материально-технические средства в соответствии с установленными нормами положенности между структурными подразделениями отдела (управления);

16) обеспечивать рациональное и эффективное использование транспортных, оперативно-технических средств, иных материальных ценностей;

17) осуществлять другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, нормативными правовыми актами МВД России, правовыми актами вышестоящих территориальных органов МВД России.

К полномочиям руководителя данного уровня также относятся организация и ведение приема граждан; рассмотрение предложений, заявлений и жалоб по вопросам деятельности территориального органа, принятие по ним необходимых мер. Помимо всего перечисленного, он осуществляет другие полномочия в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами соответствующего субъекта Российской Федерации по вопросам охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, изданными в пределах его компетенции, нормативными правовыми актами МВД России, а также правовыми актами соответствующего вышестоящего территориального органа МВД России.

*Квалификационный блок элементов административно-правового статуса, включающий квалификационные требования к кандидатам, претендующим на замещение соответствующей должности, и требования к профессиональной подготовке сотрудников, назначенных на должность.*

Квалификационные требования к должностям высшего начальствующего состава органов внутренних дел устанавливаются Президентом РФ<sup>125</sup>, и для остальных руководителей территориальных органов МВД России – Министром внутренних дел Российской Федерации<sup>126</sup>.

Для сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации, замещающих должности высшего начальствующего состава в Министерстве внутренних дел РФ, а также для сотрудников органов внутренних дел РФ и граждан РФ, претендующих на замещение указанных должностей, устанавливаются следующие квалификационные требования:

1) к стажу службы в органах внутренних дел РФ или стажу (опыту) работы по специальности – наличие стажа службы в органах внутренних дел РФ не менее 6 лет или стажа (опыта) работы по специальности не менее 7 лет;

2) к профессиональным знаниям – знание Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, международных договоров РФ, указов и распоряжений Президента России, постановлений Правительства РФ и иных нормативных правовых актов, необходимых для выполнения служебных обязанностей; структуры и полномочий государственных органов, органов местного самоуправления; законодательства о службе в органах внутренних дел РФ, о государственной гражданской службе РФ; порядка работы со сведениями, составляющими государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну; форм и методов работы с применением компьютерной техники; правил и норм охраны труда, техники безопасности и противопожарной защиты;

3) к профессиональным навыкам – способность выполнять служебные обязанности в установленной сфере деятельности с учетом задач и функций, возложенных на МВД России, его территориальные органы или подразделения, на Государственную фельдъегерскую службу РФ; эффективно руководить подразделениями и подчиненными должностными лицами; осуществлять постановку задач и организацию их выполнения; оперативно принимать и реализовывать управленческие решения; обеспечивать контроль за исполнением поручений; осуществлять подбор и расстановку кадров; своевременно выявлять и разрешать ситу-

<sup>125</sup>Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 ноября 2012 года № 1575 // СПС Гарант.

<sup>126</sup>О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521.

ации, приводящие к конфликту интересов; анализировать, прогнозировать и планировать работу; вести деловые переговоры; осуществлять стимулирование достижения положительных результатов в деятельности подчиненных; организовывать работу по эффективному взаимодействию с представителями государственных органов и органов местного самоуправления, организаций; обеспечивать подготовку проектов нормативных правовых актов и служебных документов; уверенно пользоваться компьютерной техникой; применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, в том числе в случаях и порядке, предусмотренных Федеральным законом «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ.

В исключительных случаях по решению Президента РФ допускается назначение на должности высшего начальствующего состава без соблюдения отдельных квалификационных требований.

Проверка соответствия Квалификационным требованиям осуществляется в порядке, установленном Министром внутренних дел Российской Федерации, при назначении на должности высшего начальствующего состава, в том числе в порядке перевода.

В качестве квалификационных требований для сотрудников, замещающих не входящие в номенклатуру Президента РФ должности начальников районных органов внутренних дел, предусмотрено:

- наличие стажа службы в органах внутренних дел не менее 4 лет или стажа (опыта) работы по специальности не менее 5 лет;
- профессиональные знания: Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов и распоряжений Президента, постановлений Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, необходимых для выполнения служебных обязанностей; структуры и полномочий органов государственной власти РФ, государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных образований; законодательства о службе в органах внутренних дел, государственной гражданской службе РФ; служебного распорядка МВД России, его территориального органа или подразделения; порядка работы со сведениями, составляющими государственную или иную охраняемую федеральным законом тайну; форм и методов работы с применением компьютерной техники; правил и норм охраны профессиональной служебной деятельности (охраны труда), техники безопасности и противопожарной защиты;
- профессиональные навыки: в сфере деятельности, позволяющие выполнять должностные обязанности с учетом задач и функций, возложенных на МВД России, его территориальные органы или подразделения; эффективного руководства подразделениями и подчиненными должностными лицами; постановки задач и организации их выполнения; оперативного принятия и реализации управленческих решений; кон-

троля за исполнением поручений; подбора и расстановки кадров; своевременного выявления и разрешения ситуаций, приводящих к конфликту интересов; анализа, прогнозирования и планирования работы; ведения деловых переговоров и публичного выступления; стимулирования достижения результатов; взаимодействия с представителями органов государственной власти РФ, государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных образований и организаций; подготовки проектов нормативных правовых актов и служебных документов; пользования компьютерной техникой; применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия в случаях и порядке, которые предусмотрены Федеральным законом «О полиции» от 7 февраля 2011 года № 3-ФЗ.

Квалификационные требования к уровню физической подготовки в отношении данной категории должностей нормативно не установлены, однако нормативы по общефизическим и служебно-прикладным упражнениям для начальников районных органов внутренних дел установлены в соответствии с возрастной группой, определенной для сотрудников органов внутренних дел рядового и начальствующего состава. Результаты выполнения контрольных нормативов учитываются при присвоении им квалификационных званий сотрудника органов внутренних дел.

*Блок гарантий представляет собой совокупность административно-правовых норм, закрепляющих принимаемые государством меры по социальному и правовому обеспечению сотрудника, замещающего соответствующую должность и членов его семьи.*

К блоку гарантий относятся правовые нормы, содержащиеся, прежде всего, в Федеральном законе «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19 июля 2011 года № 247-ФЗ. В главе 9 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ содержатся положения о гарантиях социальной защиты, касающиеся вопросов оплаты труда сотрудника органов внутренних дел; жилищного, медицинского и санаторно-курортного обеспечения сотрудника органов внутренних дел и членов его семьи; страховых гарантий сотруднику органов внутренних дел и выплат в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей; гарантий в связи с увольнением со службы в органах внутренних дел; вещевого и продовольственного обеспечения; пенсионного обеспечения сотрудников органов внутренних дел и членов их семей.

Федеральный закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ предусматривает гарантии личной безопасности вооруженного сотрудника полиции; гарантии правовой защиты сотрудника полиции; гарантии

сотруднику полиции, избранному (назначенному) в законодательный (представительный) или исполнительный орган государственной власти либо в орган местного самоуправления; гарантии социальной защиты сотрудника полиции, в том числе оплаты труда сотрудника полиции, страховые гарантии сотруднику полиции и выплаты в целях возмещения вреда, причиненного в связи с выполнением служебных обязанностей, право сотрудника полиции на жилищное обеспечение, право сотрудника полиции и членов его семьи на медицинское обслуживание, гарантии сотруднику полиции в связи с прохождением службы в полиции.

Вместе с тем, в случаях, не урегулированных указанными нормативными правовыми актами, в том числе в части гарантий сотрудника органа внутренних дел, применяются нормы трудового законодательства.

Все перечисленные законодательно закрепленные правовые нормы по предоставлению того или иного вида гарантий как для сотрудника органов внутренних дел, так и для сотрудника полиции в полной мере относятся к лицу, проходящему службу в должности начальника районного органа внутренних дел, и являются неотъемлемой частью его правового положения. Дополнительные гарантии при назначении на должность могут быть предусмотрены индивидуально, в отношении конкретного сотрудника по соглашению сторон с письменным закреплением в контракте о прохождении службы в органах внутренних дел. При этом необходимо учитывать, что с сотрудником органов внутренних дел, назначаемым на должность руководителя (начальника), заключается срочный контракт на период замещения должности в органах внутренних дел.

*Блок ограничений запретов и обязательств включает нормы, определяющие рамки, границы дозволенного поведения и условия соответствия должности, и нормы, предписывающие государственному служащему совершать определенные действия в связи с замещаемой должностью.*

Законодательство Российской Федерации закрепляет некоторые ограничения прав и свобод человека и гражданина в отношении сотрудника органов внутренних дел в той мере, в какой это необходимо для выполнения задач, связанных с защитой основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, и для обеспечения безопасности государства.

Для сотрудника органов внутренних дел, проходящего службу в должности начальника районного органа внутренних дел, устанавливаются *ограничения, обязательства и запреты*, связанные со службой в полиции.

Сотрудник полиции не может находиться на службе в полиции и соответственно замещать должность начальника территориального органа МВД России в следующих случаях:

1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным по решению суда, вступившему в законную силу;

2) осуждения его за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу, а равно наличия судимости, в том числе снятой или погашенной;

3) прекращения в отношении него уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием;

4) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если выполнение служебных обязанностей по замещаемой должности в полиции связано с использованием таких сведений;

5) несоответствия требованиям к состоянию здоровья сотрудников органов внутренних дел, установленным руководителем федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел;

6) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители, дети супругов и супруги детей) с сотрудником полиции, если замещение должности связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;

7) выхода из гражданства Российской Федерации;

8) приобретения или наличия гражданства (подданства) иностранного государства;

9) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на службу в полицию.

Кроме перечисленных, на него распространяются также ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ, за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих осуществлению сотрудником полиции оперативно-разыскной деятельности. В период действия военного положения или чрезвычайного положения, в период проведения контртеррористической операции, в условиях вооруженного конфликта, при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций допускается установление иных особых условий и дополнительных ограничений.

Необходимо отметить, что ограничения и запреты характерны не только для лиц, замещающих соответствующую должность, но и для кандидатов, претендующих на ее замещение, обязательства же свойственны лишь для назначенных должностных лиц.

За несоблюдение сотрудником полиции ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия

коррупции Федеральными законами «О полиции», «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами, налагаются взыскания, предусмотренные Федеральным законом «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

*Блок ответственности включает нормы, определяющие основания и порядок наступления неблагоприятных последствий для должностного лица в случае совершения им административно-правового деликта.*

Перечисленные обязанности и права начальника районного органа внутренних дел подлежат закреплению в индивидуальном правовом акте – должностном регламенте (инструкции)<sup>127</sup>. Этим же документом предусматривается ответственность за ненадлежащее выполнение служебных обязанностей, установленных должностной инструкцией, контрактом о прохождении службы в органах внутренних дел, Федеральными законами «О полиции»<sup>128</sup> и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>129</sup>.

Федеральный закон «О полиции» устанавливает ответственность руководителей территориальных органов МВД России за выполнение в пределах компетенции соответствующих органов возложенных на полицию обязанностей.

Начальник районного органа внутренних дел несет персональную ответственность за:

- 1) надлежащее выполнение возложенных на отдел (управление) задач и функций, реализацию предоставленных прав;
- 2) осуществление общего руководства морально-психологического обеспечения, участие в проведении мероприятий морально-психологического обеспечения, за морально-психологическое состояние личного состава, состояние социально-психологического климата в служебных коллективах, состояние служебной дисциплины и законности в подчиненных подразделениях;
- 3) организацию приема и рассмотрения предложений, заявлений, и ходатайств граждан;
- 4) сохранность сведений, составляющих государственную тайну, и соблюдение режима секретности;
- 5) надлежащее и своевременное выполнение возложенных на него должностной инструкцией должностных обязанностей.

<sup>127</sup>Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы: приказ МВД России от 25 сентября 2012 г. № 886.

<sup>128</sup>О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

<sup>129</sup>О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. N 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020.

Помимо этого руководитель, как сотрудник органов внутренних дел, несет ответственность:

1) уголовную – в соответствии с законодательством Российской Федерации<sup>130</sup> за совершение преступления;

2) административную – в соответствии с законодательством Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>131</sup> с учетом требований ч. 2 ст. 2.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>132</sup> за совершение административного правонарушения;

3) дисциплинарную:

– в соответствии с ч. 1 ст. 2.5. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>133</sup> за совершение административного правонарушения;

– в соответствии со ст. 47, 49–51 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» за нарушение служебной дисциплины;

– за несоблюдение сотрудником органов внутренних дел ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции федеральными законами;

4) гражданскую – в соответствии с гражданским законодательством<sup>134</sup> в случае возмещения Российской Федерацией вреда, причиненного гражданам и организациям противоправными действиями (бездействием) сотрудника, при обращении МВД России от имени Российской Федерации в суд с исковым заявлением на праве обратного требования (регресса) в размере выплаченного возмещения;

5) материальную – в порядке и случаях, которые установлены трудовым законодательством<sup>135</sup>, за ущерб, причиненный МВД России, его территориальному органу, подразделению.

Отдельно следует отметить, что начальник районного органа внутренних дел, принявший с нарушением закона решение об увольнении сотрудника органов внутренних дел со службы в органах внутренних дел, о его освобождении, отстранении от должности или переводе на другую должность в органах внутренних дел либо задержавший исполнение решения о восстановлении сотрудника в прежней должно-

<sup>130</sup>Уголовный кодекс Российской Федерации.

<sup>131</sup>См.: ч. 1 ст. 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

<sup>132</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>133</sup>Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.

<sup>134</sup>См.: ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации.

<sup>135</sup>См.: ст. 5 Трудового кодекса Российской Федерации.

сти и (или) специальном звании, несет дисциплинарную и материальную ответственность. При этом, в частности, в случае законного увольнения сотрудника органов внутренних дел со службы, со дня направления ему уведомления о необходимости явиться за трудовой книжкой либо дать согласие на ее отправку по почте, соответствующий начальник освобождается от ответственности за задержку выдачи трудовой книжки, если в последний день службы она не получена на руки сотрудником по причинам, не зависящим от действий уполномоченного руководителя.

Как мы видим, ответственность руководителей органов внутренних дел не ограничена нормами, содержащимися в административном законодательстве, как следствие, их отнесение к элементам административно-правового статуса не является однозначным. Вместе с тем, нормы вышеперечисленных отраслей права как неразрывно связаны с самим административным законодательством, так и оказывают непосредственное влияние на реализацию административно-правового статуса соответствующего должностного лица в качестве элемента системы государственного управления и представителя исполнительной власти. Например, Уголовный кодекс Российской Федерации содержит норму, устанавливающую повышенную ответственность за «совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел»<sup>136</sup>, то есть устанавливает взаимосвязь между административно-правовым статусом лица в рамках его профессиональной деятельности и наступлением неблагоприятных для него последствий в виде лишения (ограничения) его прав и свобод, независимо от наличия причинно-следственной связи между совершенным им уголовно наказуемым деянием и должностным положением.

Основания и порядок наступления гражданской и административной ответственности могут быть предусмотрены также административно-правовым договором (контрактом)<sup>137</sup>, являющимся одной из форм закрепления административно-правового статуса в рамках общественных отношений, урегулированных нормами административного права.

Таким образом, каждый блок элементов административно-правового статуса включает в себя множество принципов и норм, содержащихся в правовых актах разной юридической силы, в том числе:

- в Конституции Российской Федерации – закрепляющие правовые основы государственного управления и осуществления исполнительной власти в государстве;
- в федеральных конституционных законах – регулирующие наиболее значимые вопросы государственного устройства и общественные

<sup>136</sup>См.: п. «о» ч. 1 ст. 63 Уголовного кодекса Российской Федерации.

<sup>137</sup>О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 января 2012 г. № 34.

отношения, складывающиеся в условиях особых режимов государственного управления;

- в федеральных законах – регулирующие правоотношения в различных сферах государственного управления;

- в правовых актах Президента и Правительства Российской Федерации – по вопросам межотраслевого и отраслевого государственного управления;

- в ведомственных и межведомственных документах – определяющие порядок и устанавливающие регламент реализации тех или иных государственных функций и условия их осуществления внутри системы органов государственной власти, а также по вопросам, отнесенным к их подведомственности.

Каждый из элементов административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне решает определенную задачу в рамках соответствующих блоков предложенной классификации. В совокупности они образуют устойчивую систему, обеспечивающую в той или иной степени реализацию функций государственного управления в сфере внутренних дел. При этом степень достижения целей управления и соответствия ожиданиям общества в отношении конкретного субъекта во многом зависит от уровня его статуса по отношению к другим должностным лицам органов внутренних дел, органов государственной власти, представителям других общественных институтов.

Таким образом, совершенствование административно-правового статуса начальника органа внутренних дел районного уровня обеспечивается нормотворчеством, сбалансированно повышающим эффективность административно-правового регулирования общественных отношений, в которые вступает должностное лицо в период прохождения службы.

Сбалансированность, по нашему мнению, заключается во взаимосвязях между следующими блоками элементов:

- целевого и организационно-правового (организационно-правовой должен обеспечивать реализацию целевого, а целевой – не попирает нормы организационно-правового);

- системного и функционального (системный должен обеспечивать взаимодействие с другими элементами системы при реализации функционального, а функциональный – закреплять положение субъекта на должном уровне в системе государственного управления);

- компетенционного и квалификационного (компетенционный должен определять требования к квалификации, а квалификационный – обеспечивать компетентность руководителя);

- гарантий и ограничений, запретов, обязательств, а также ответственности (социальные гарантии должны уравновешивать неблагоприятные социально-значимые ограничения, запреты и обязательства, кото-

рые, в свою очередь, не должны унижать социальную привлекательность должности, а правовые гарантии должны обеспечивать защищенность сотрудника от произвольной ответственности, меры ответственности при этом стимулировать соблюдение законности).

Изменение норм одного из элементов взаимосвязанных блоков влечет нарушение так называемого статуса-кво (от лат. *status quo* – определенное состояние, положение, существующее или существовавшее на определенный момент), то есть выводит систему из равновесия и может сопровождаться последствиями правового, кадрового, экономического, политического характера, потерей управляющего воздействия на нее.

Обязательным условием, сопровождающим меры по изменению административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне, должна выступать направленность на достижение социально-значимых целей посредством повышения эффективности реализации поставленных перед органом внутренних дел задач и предназначения полиции. Достигается указанная цель путем реализации административно-правового статуса в рамках руководящего воздействия на функциональные элементы (подразделения и должностных лиц) органа внутренних дел – во внутриорганизационной сфере, и путем обеспечения качественного исполнения государственных исполнительно-распорядительных функций – во внешней среде.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ документов, устанавливающих и характеризующих административно-правовой статус начальника органа внутренних дел районного уровня, позволяет сделать вывод о сложной многоуровневой системе законодательных и иных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел, порядок организации и управления в системе МВД России.

Определение, классификация элементов административно-правового статуса начальника районного органа внутренних дел, форм и методов его реализации и основных направлений совершенствования, способствует обоснованному и целенаправленному формированию правового положения руководителя, соответствующего современным требованиям, предъявляемым государством и гражданским обществом к правоохранительным органам Российской Федерации.

Рассмотренные элементы административно-правового статуса тесно взаимосвязаны, вытекают один из другого и не могут существовать самостоятельно: права – без обязанностей; ограничения – без гарантий и т. д.

Совершенствование административно-правового статуса сотрудника органов внутренних дел, принадлежащего к рассматриваемой категории должностей, требует комплексного, системного подхода. При этом необходимо учитывать всю совокупность законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в сфере внутренних дел, экономические, политические, социальные, криминогенные факторы, характеризующие как современное состояние государства и общества, так и долгосрочный прогноз их развития.

# СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

## Нормативные правовые акты и официальные документы

Конституция Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации.

Уголовный кодекс Российской Федерации.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Трудовой кодекс Российской Федерации.

О милиции: Федеральный закон от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503. (утратил силу).

О статусе судей в Российской Федерации: Закон от 26 июня 1992 г. № 3132-1 // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1792.

Об оперативно-розыскной деятельности: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

О системе государственной службы Российской Федерации: Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 22. Ст. 2063. (с изменениями от 2 июля 2013 г. № 185-ФЗ).

О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6228. (с изменениями от 28 декабря 2013 г. № 396-ФЗ).

О полиции: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900. (с изменениями от 21 июля 2014 г. № 258-ФЗ).

О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 19 июля 2011 г. № 247-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 30 (Ч. 1). Ст. 4595. (с изменениями от 2 декабря 2013 г. № 350-ФЗ).

О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // СЗ РФ. 2011. № 49. Ст. 7020 (с изменениями от 21 марта 2014 г. № 7-П).

О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // СЗ РФ. 2004. № 11. Ст. 945. (с изменениями от 22 июня 2010 г. № 773).

О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными госу-

дарственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера: Указ Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 559 // СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2543 (с изменениями от 23 июня 2014 г. № 453).

Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации (вместе с «Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации»): Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 248 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1334. (с изменениями от 6 августа 2014 г. № 549).

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1335 (с изменениями от 6 августа 2014 г. № 549).

Вопросы организации полиции: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 250 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336. (с изменениями от 27 июня 2014 г. № 477).

О внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 251 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1337. (утратил силу).

Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Федеральной миграционной службе, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территориях государств - участников Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 253 // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1339 (ред. от 1 июля 2014 г.).

О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 // СЗ РФ. 2012. № 22. Ст. 2754 (ред. от 8 сентября 2014 г.).

Вопросы прохождения службы сотрудниками органов внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента РФ от 22 ноября 2012 г. № 1575 // СЗ РФ. 2012. № 48. Ст. 6668 (ред. от 1 июля 2014 г.).

О некоторых вопросах министерства внутренних дел Российской Федерации и Федеральной миграционной службы: Указ Президента РФ от 15 января 2013 г. № 30 // СЗ РФ. 2013. № 3. Ст. 177.

О Правилах дорожного движения: Постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 47. Ст. 4531.

Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения: распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2318. (ред. от 4 ноября 2004 г.).

Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения: распоряжение Правительства РФ от 25 мая 2004 г. № 707-р // СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2318.

О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции: приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 (ред. от 24 февраля 2014 г.).

Об организации взаимодействия между органами внутренних дел на транспорте и МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, органами внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах и разграничении объектов оперативного обслуживания: приказ МВД России от 10 июля 2008 № 598.

Вопросы органов внутренних дел в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах: приказ МВД России от 23 марта 2010 г. № 218 (ред. от 20 июля 2011 г.).

Об утверждении порядка уведомления в системе МВД России о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений: приказ МВД России от 19 апреля 2010 г. № 293.

Об организации проведения внеочередной аттестации сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 22 марта 2011 г. № 135 (утратил силу).

Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 21 апреля 2011 г. № 222.

О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 (ред. от 23 августа 2014 г.).

О возложении отдельных полномочий представителя нанимателя на начальников территориальных органов Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 27 апреля 2011 г. № 335.

Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте: приказ МВД России от 15 июня 2011 г. № 636.

Вопросы реформирования территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 14 июня 2011 г. № 637 (ред. от 17 июня 2013 г.) (утратил силу).

О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 января 2012 г. № 34.

Об утверждении Порядка разработки и утверждения должностных регламентов (должностных инструкций) и их примерной формы: приказ МВД России от 25 сентября 2012 г. № 886.

О лимитах численности отдельных территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 20 июля 2011 г. № 854. (ред. от 14 января 2013 г. (утратил силу).

Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975.

О примерной форме контракта о прохождении службы в органах внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 19 января 2012 г. № 34.

О квалификационных требованиях к должностям рядового состава, младшего, среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 18 мая 2012 г. № 521.

Об утверждении Типового положения об отделе (отделении, пункте) полиции территориального органа Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: приказ МВД России от 10 июля 2013 г. № 535.

О схемах размещения территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 6 августа 2014 г. № 652.

## **Научная и учебная литература**

Административное право России: учебник для студентов вузов / 5-е изд., перераб. и доп. М., 2011.

Административное право России: учебник для студентов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононова, Н.В. Румянцева. М., 2015.

*Алексеев С.С.* Теория права. М., 1994.

*Аникитин А.А.* Административно-правовой статус должностных лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

*Артамонов А.Н.* Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2011. № 9.

*Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учебник. М., 2010.

*Бахрах Д.Н.* Административное право России: учебник. М., 2006.

*Белова Н.В.* Административно-правовой статус служащего государственной правоохранительной службы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007.

Большая советская энциклопедия. М., 1978.

*Брокгауз Ф.А., Ефрон И.А.* Энциклопедический словарь. Новосибирск, 2010.

*Витрук Н.В.* Основы применения кибернетики в правоведении. М., 1977.

*Витрук Н.В.* Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979.

*Головкин А.Г.* Взаимодействие органов внутренних дел с другими субъектами правоохранительной системы в сфере обеспечения прав и свобод граждан: дис. ... канд. юрид. наук. Р.н/Д., 1999.

*Гукова Ж.А.* Совершенствование административно-правового статуса государственных гражданских служащих // Административное право и процесс. 2011. № 5.

*Долгополов А.А.* Административно-правовые и организационные основы деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

Дорожная карта дальнейшего реформирования органов внутренних дел Российской Федерации. Интернет-портал Российской газеты. URL: <http://www.rg.ru/2013/02/04/karta-mvd-site-dok.html> (дата обращения: 21.12.2014).

*Зырянов С.М.* Структура и содержание административно-правового статуса государственного инспектора // Журнал российского права. 2009. № 2.

*Ильин И.А.* О сущности правосознания. М., 1993.

*Кедров Б.М.* Энгельс и диалектика естествознания, М., 1970.

*Козлов Ю.М.* Административное право: учебник. М., 1999.

*Мелехин А.В.* Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011.

*Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка. М., 1998.

*Орзиц М.Ф.* Правовой статус личности как политическая форма социалистического правопорядка // Правопорядок и правовой статус личности в развитии социалистического общества в свете Конституции СССР 1977 г. Саратов, 1980.

*Попов Л.Л., Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В.* Государственное управление и исполнительная власть: содержание и соотношение / под ред. Л.Л. Попова. М., 2011.

Правовая система социализма. Понятие, структура, социальные связи: в 2-х кн. М., 1986. Кн. 1.

Словарь русского языка: в 4-х т. / под ред. А.П. Евгеньевой. М., 1981–1984. Т. 2.

*Смирнов Л.В.* Административно-правовой статус сотрудника милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

*Смирный Г.А.* Административно-правовой статус органов внутренних дел по району, городу и иному муниципальному образованию: дис. ... канд. юрид. наук. М.,

Советский энциклопедический словарь. М., 1995.

Стенографический отчет о совещании по основным вопросам деятельности МВД 7 февраля 2011 г. Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/10261> (дата обращения: 13.01.2015).

*Тихомиров Ю.А.* Административное право и процесс. Полный курс. М., 2005.

*Тихомиров Ю.А.* Теория компетенции. М., 2001.

*Тихомиров Ю.А.* Управление на основе права. М., 2007.

*Уемов А.И.* Вещи, свойства и отношения. М., 1963.

*Ускова А.С.* Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

*Хатюшенко О.М.* Административно-правовой статус государственного служащего Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

*Шиенкова А.С.* Административно-правовое регулирование правоохранительной службы в органах внутренних дел Российской Федерации: монография. Хабаровск, 2009.

*Энгельс Ф.* Диалектика природы. 1873-1882, 1886. М., 1934.

Юридический энциклопедический словарь. М., 1987.

*Яськов Е.Ф.* Теория и практика социального управления. М., 1997.

## Оглавление

ВВЕДЕНИЕ .....	3
<b>ГЛАВА 1.</b> Общая характеристика территориального органа МВД России на районном уровне .....	6
<b>ГЛАВА 2.</b> Понятие, сущность и элементы административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне .....	40
<b>ГЛАВА 3.</b> Содержание административно-правового статуса начальника территориального органа МВД России на районном уровне .....	62
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	91
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ .....	92

Научное издание

**Тулев Владислав Олегович**

**Административно-правовой статус начальника  
территориального органа МВД России на районном уровне**

*Монография*

Редактор *А.А. Королькова*  
Компьютерная верстка *Е.А. Корелкиной*  
Оформление *Е.А. Корелкиной*

Подписано в печать 24.03.2015. Формат 60 84  $\frac{1}{16}$ .

Усл. печ. л 5,99. Уч-изд. л 5,81. Тираж 100 экз. Заказ № \_\_\_\_\_

Отпечатано в группе оперативной полиграфии РИО  
Академии управления МВД России, Москва