МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права
(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»
(наименование кафедры)

40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности»
(код и наименование специальности)
Государственно - правовой
(специализация)

ДИПЛОМНАЯ РАБОТА

на тему «Объекты полицейской охраны: общая характеристика, основные признаки»

Студент М.Д. Шумачев
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Научный руководитель А.А. Мусаткина
(И.О. Фамилия) (личная подпись)

Допустить к защите

Заведующий кафедрой к.ю.н., доцент Н.В. Олиндер _____
(ученая степень, звание, И.О. Фамилия) (личная подпись)
«_____»_____20_____г.

Тольятти 2019

Аннотация

Тема выпускай квалификационной работы: « Объекты полицейской охраны: общая характеристика, основные признаки».

Актуальность темы: В России гражданское общество только формируется, но при этом задачи реформирования правоохранительного органа, должны учитывать, что государству необходимо создавать наиболее благоприятные условия для реализации личностью своих субъективных и коллективных прав, свобод и законных интересов, в осуществлении этой охранительной функции.

Цель: провести комплексный теоретико-правовой анализ объектов полицейской охраны в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

Задачи: рассмотреть понятие и признаки объектов полицейской охраны как теоретико-правовой категории; определить виды объектов полицейской охраны и провести их классификацию; рассмотреть систему основных прав и свобод человека и гражданина как объект полицейской охраны; проанализировать функции полиции по охране и защите прав и свобод человека и гражданина; исследовать организационно-правовые основы обеспечения функций полиции по реализации прав и свобод человека и гражданина; определить понятие и соотношение общественного прядка и общественной безопасности как самостоятельных объектов полицейской охраны; 7) исследовать порядок охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности; 8) выявить проблемы, возникающие при взаимодействии полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Предмет - нормативные правовые акты, регулирующие охрану и защиту отдельных видов объектов полицейской охраны.

Объект - общественные отношения, возникающие в сфере охраны и защиты объектов полицейской охраны

Структурно работа заключает в себя введение, три главы, заключение и список использованных источников.

Общий объем работы составляет 80 листов.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……..…..4

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЪЕКТОВ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ……..……7

1.1. Понятие и признаки объектов полицейской охраны……...……...……7

1.2. Классификация и виды объектов полицейской охраны…….……14

ГЛАВА 2. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА КАК ОСНОВНОЙ ОБЪЕКТ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ……...…20

2.1. Система основных прав и свободы человека и гражданина в Российской Федерации…….20

2.2. Функции полиции по охране и защите прав и свобод человека и гражданина……....27

2.3. Организационно-правовые основы обеспечения функций полиции по реализации прав и свобод человека и гражданина……36

ГЛАВА 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ……..…44

3.1. Понятие и соотношение общественного порядка и общественной безопасности……..44

3.2. Охрана и обеспечение общественного порядка и общественной безопасности…….….51

3.3. Проблемы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности…….……58

ЗАКЛЮЧЕНИЕ……..….68

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ……..….72

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы выпускной квалификационной работы «Объекты полицейской охраны» заключается в следующем.

Во-первых, правоохранительные органы, предназначенные для поддержания порядка, обеспечения государственной и общественной безопасности, охраны объектов, являются необходимым атрибутом государственной власти. Однако в доктрине вопрос об объектах полицейской охраны не имеет концептуальной разработки. Можно найти лишь единичные вопросы, затрагивающиеся в работах дореволюционных[1] и советских авторов[2].

Во-вторых, функции полиции по охране и защите прав и свобод человека и гражданина как основного объекта полицейской охраны, достаточно разнообразны, а поэтому у каждого структурного подразделения полиции своя компетенция в данной сфере. Сложность административной деятельности полиции в сфере охраны и защиты прав и свобод человека и гражданина заключается в необходимости учета объективных реалий, а также имеющихся правовых средств и возможности их реализации. Кроме того, от организации работы полиции, надлежащей системы управления в сфере внутренних дел в целом, зависит эффективность обеспечения прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности.

В-третьих, одними из наиболее значимых объектов полицейской охраны является общественный порядок и общественная безопасность. Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о наличии различных взглядов на понимание таких категорий как: «общественный порядок», «общественная безопасность», «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности».

В России гражданское общество только формируется, но при этом задачи реформирования правоохранительного органа, должны учитывать, что

---

[1] См.: Тарасов И. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, Университетская типография, 1874 г. [Электронный ресурс] // СПС Гарант.

[2] Серегин А.В. Внеколлективное поведение и общественный порядок. Организационно-правовые и социально-психологические факторы: Учебное пособие. М., 1980. С. 37-46.

государству необходимо создавать наиболее благоприятные условия для реализации личностью своих субъективных и коллективных прав, свобод и законных интересов, в осуществлении этой охранительной функции. В связи с чем актуализируется необходимость поиска новых путей привлечения и использования гражданской активности в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, создания благоприятных условий для поддержания процесса устойчивого и поступательного развития взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, совершенствования системы контактов и информационного взаимообмена, двустороннего и многостороннего сотрудничества между ними.

Объектом настоящего исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере охраны и защиты объектов полицейской охраны.

Предметом исследования являются нормативные правовые акты, регулирующие охрану и защиту отдельных видов объектов полицейской охраны.

Цель выпускной квалификационной работы – провести комплексный теоретико-правовой анализ объектов полицейской охраны в соответствии с нормами действующего законодательства Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

1) рассмотреть понятие и признаки объектов полицейской охраны как теоретико-правовой категории;

2) определить виды объектов полицейской охраны и провести их классификацию;

3) рассмотреть систему основных прав и свобод человека и гражданина как объект полицейской охраны;

4) проанализировать функции полиции по охране и защите прав и свобод человека и гражданина;

5) исследовать организационно-правовые основы обеспечения функций полиции по реализации прав и свобод человека и гражданина;

6) определить понятие и соотношение общественного прядка и общественной безопасности как самостоятельных объектов полицейской охраны;

7) исследовать порядок охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности;

8) выявить проблемы, возникающие при взаимодействии полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Методологическую основу выпускной квалификационной работы составляет комплекс методов научного познания, в том числе, диалектический метод познания, методы объективного и всестороннего анализа, системный метод исследования, а также формально-логические методы исследования.

Нормативно-правовой базой являются: Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О полиции» и другие федеральные законы и нормативные-правовые акты, регулирующие порядок охраны и защиты отдельных объектов полицейской охраны.

Теоретической базой исследования являются труды следующих ученых: Ю.Е. Аврутина, О.И. Бекетова, К.С. Бельского, А.Г. Братко, А.Н. Гришаева, А.Н. Грищенко, С.В. Гунич, В.В. Гущина, Н.М. Добрынина, С.М. Зырянова, Ю.Н. Калюжного, Р.А. Кардашова, В.Ю. Кокорева, А.Г. Коротких, Д.А. Липинского, А.П. Рыжакова, Р.Л. Хачатурова, А.С. Шиенковой и др.

Выпускная квалификационная работа структурирована в соответствии с поставленными целью и задачами исследования и включает: введение, три главы, заключение и список использованных источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЪЕКТОВ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ

1.1. Понятие и признаки объектов полицейской охраны

Объект полицейской охраны не имеет ни научного, ни правового определения.

В Законе РФ 1992 г. «О безопасности»[3] употреблялось понятие «объект безопасности». Однако Закон не предложил его точного и развернутого определения.

В ныне действующем Федеральном законе «О безопасности»[4] (далее – ФЗ о безопасности) в тексте вообще отсутствует слово «объект», а в ст. 1 перечислены виды безопасности: безопасность государства, общественная безопасность, экологическая безопасность, безопасность личности и иные виды безопасности, предусмотренные законодательством Российской Федерации. Иными словами, государство, общество, экология и личность – это те ключевые виды объектов безопасности, которые перечислены в указанном Законе и для которых закон определяет принципы и содержание деятельности по их обеспечению.

Наряду с базовым ФЗ о безопасности конкретные виды объектов безопасности названы в: 1) стратегических документах нормативного характера в сфере обеспечения безопасности и 2) отраслевых законодательных актах, регламентирующих отдельные аспекты обеспечения безопасности конкретных объектов в различных сферах жизнедеятельности. Особое место и роль среди стратегических документов в сфере обеспечения безопасности отводится действующей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации[5]. В этом документе «национальная безопасность» выступает в качестве

---

[3] Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 1992. 06 мая. № 103. (утратил силу).

[4] Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

[5] Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.

интегративной категории, объединяющей в себе ключевые виды объектов национальной безопасности - государство, общество, информация, экология, экономика, транспорт, энергетика и личность.

Само понятие «национальная безопасность Российской Федерации» сформулировано в Стратегии национальной безопасности как «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации (далее - граждане), достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации».

Такое же определение безопасности была дано в Законе «О безопасности» 1992 г. По мнению некоторых ученых, данное «определение безопасности является неопределенным и туманным, а категория «объект безопасности» выступает как абстрактная собирательная форма абстрактных ценностей»[6].

В Федеральном законе «О полиции» (далее – ФЗ о полиции»)[7] не используется категория «объект охраны», а в ч. 1 ст. 1 обозначено назначение полиции – «защита жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица), противодействие преступности, охрана общественного порядка, собственности и обеспечение общественной безопасности». Иными словами, в данном случае речь идет об объектах полицейской охраны. В юридической литературе используется понятие «объекты правоохраны»[8]. В любом случае речь идет об одном и том же. Поэтому правильнее было бы использовать категорию «объект полицейской охраны», являющейся «более

[6] Антонов А.Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 1996. С. 25-27.
[7] Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
[8] Братко А.Г. Правоохранительная система (Вопросы теории). М., 1991. С. 50.

содержательной и одновременно конкретной субституции (заменитель) перечисленных наименований»[9].

К.С. Белький объект полицейской охраны, как «понятие, охватывающее материальные, духовные и правовые ценности, подлежащие охране со стороны государства и его органов полиции», предлагает понимать как «социальное благо (ценность), жизненно важное для личности, общества и государства, охраняемое государством»[10]. Ученый к объектам полицейской охраны относит «конституционный строй, общественный порядок, отдельный человек, жилое здание и т.д.»[11].

Субъектами обеспечения безопасности, в соответствии со ст. 1 ФЗ о безопасности являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в области безопасности, а также Совет Безопасности Российской Федерации.

Конкретно субъектом полицейской охраны являются органы полиции, правовой статус которых регулируется отдельным федеральным законом. Главной задачей (предназначением) указанных органов является обеспечение полицейской защиты личности, общества и государства от различных угроз, прежде всего вызванных преступлениями и административными правонарушениями. Обеспечение полицейской защиты осуществляется посредством полицейской деятельности, которая, как отмечает Ю.П. Соловей, сопряжена с непосредственным вторжением в права и свободы граждан и организаций[12].

В науке возникает вопрос, какие именно органы относятся к полиции.

О.И. Бекетов, В.Н. Опарин и В.И. Сургутсков говорят о наличии правоохранительной (полицейской) системы России[13]. Однако, Ю.Е. Аврутин,

---

[9] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 205.
[10] Там же. С. 205.
[11] Там же. С. 206.
[12] Соловей Ю.П. Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 6.
[13] Бекетов О.И., Опарин В.Н., Сургутсков В.И. Сфера внутренних дел и современная система правоохранительных органов России // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 138.

отмечая нецелесообразность расширительного толкования субъектов полицейской деятельности, делает справедливый вывод о том, что в процессе эволюции правовой системы России «полиция как средство принудительного обеспечения решения «общих дел» первоначально отождествлялась с «общей администрацией», однако постепенно, по мере дифференциации институтов государственного управления, приобрела самостоятельный правовой статус, обособившись в виде специализированных полицейских учреждений, ориентированных на защиту и охрану государственно-правового порядка посредством осуществления превентивных, пресекательных и охранительных мер контрольно-надзорного, сыскного и юрисдикционного характера»[14].

Однако те функции, которые постепенно «теряла» полиция в силу их избыточности для нее, не исчезали бесследно, а становились частью компетенции других органов. Некоторые из этих функций невозможно реализовать без наличия полномочий по применению мер прямого принуждения, а именно права доставления, задержания, которые в совокупности с правом применения полицейской силы играют определяющую роль в обеспечении выполнения возложенных на правоохранительные органы обязанностей. Совокупность указанных полномочий достаточна для определения органа, должностным лицам которого они предоставлены, как полицейского. Значительный объем компетенции некоторых органов, названных полицейскими, к примеру Росприроднадзора или Росрыболовства, действительно не подкреплен возможностью применения силы и оружия, как и, кстати, деятельность многих служб и подразделений полиции МВД России по предоставлению государственных услуг. Вместе с тем указанные природоохранные органы для достижения поставленных перед ними задач по охране окружающей природной среды, водных биологических ресурсов и среды их обитания на основании законодательных актов[15] могут действовать

---

[14] Аврутин Ю.Е. Полицейское право современной России: всегда ли полезны аргументы «за»? // Полицейское право. 2005. № 3. С. 8.

[15] См.: Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024; Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2005. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270.

силой оружия, пресекая правонарушения, доставляя и задерживая лиц, их совершивших.

С.М. Зырянов, выступая против того, что полицейскими органами являются правоохранительные органы, утверждает, что, «во-первых, правоохранительная функция присутствует в статусе и других правоохранительных органов (прокуратура, суды, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав и др.). Во-вторых, отнесение ФСБ России и ФСО России к правоохранительным органам не согласуется с законодательством о государственной службе, предусматривающим прохождение в этих органах военной службы»[16].

На это можно возразить. Во-первых, далеко не все из указанных С.М. Зыряновым органов могут быть причислены к федеральным органам исполнительной власти и тем более названы полицейскими. Во-вторых, правоохранительные функции в большей или меньшей степени присущи значительному кругу субъектов, осуществляющих административно-публичную деятельность, безотносительно того, какой чин, ранг или звание носят их должностные лица. Например, в Указе Президента РФ «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации»[17] одним из полномочий Минобороны России названо осуществление в пределах своей компетенции противодействия преступности. Непосредственная реализация данного полномочия возложена на военную полицию, входящую в состав Вооруженных Сил РФ.

Уместно привести высказывание видного ученого-полицеиста В.М. Гессена, который более ста лет тому назад писал: «Закон должен указать, какие именно органы полицейской власти и в какой степени пользуются правом осуществления принудительной власти»[18].

---

[16] Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 48 - 49.
[17] Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 26.01.2019) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.
[18] Гессен В.М. Административное право: Моногр. СПб., 2013. С. 34.

Таким образом, полиция – это единая централизованная система федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел. В ФЗ о полиции, обозначены в ст. 1 назначение полиции, в ст. 2 основные направления деятельности полиции и в последующих главах раскрываются принципы и правовой статус полиции. В Ч. 1 ст. 1 ФЗ о полиции перечислены фундаментальные объекты полицейской охраны, т.е. это жизнь, здоровье, права и свободы граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства (далее также - граждане; лица), общественный порядок, собственность и общественная безопасность.

Следует заметить, что «есть фундаментальные категории - объекты, где присутствуют и личность, и общество, и государство, при этом в сбалансированном соотношении, исторически стабильным и визуально воспринимаемом. Это - общественный порядок, общественная безопасность, общественное благоустройство»[19]. Перечисленные К.С. Бельским объекты, являются высшими ценностями нашего государства и имеют особую значимость и важность в жизни каждого.

К.С. Бельский называет следующие признаки объектов полицейской охраны:

«1) реально существовать независимо от воли и сознания граждан, представлять для личности, общества и государства определенную ценность, благо;

2) испытывать потребность в охране, быть защищенным от противоправных и иных действий, угроз любого характера;

3) на него распространяется суверенитет государства, и его охрана является внутренним делом государства;

4) находиться во взаимодействии с субъектом полицейской деятельности (охраны), который устанавливает режим охраны объекта;

5) предусматриваться нормами права;

---

[19] Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. С. 207.

6) охрана объекта должна иметь предметный характер»[20].

Действительно, объектом полицейской охраны может быть только тот объект, без которого государство не сможет нормально функционировать. Примером таких объектов является общественный порядок.

Кроме того, объект полицейской охраны обладает определенной ценностью или свойствами, которые делают его привлекательным для противоправных посягательств и одновременно требуют постоянной и профессиональной охраны. По данному поводу И.Т. Тарасов писал: «Раз объект полицейской деятельности — опасность, то и система полиции должна основываться на сущности опасности, т.е. на природе и различии сил, от которых оберегает полиция всех и каждого»[21].

В нормальном состоянии объект полицейской охраны представляет собой «социальное благо, ценность, материальные предметы, находящиеся в условиях обеспечения безопасности как от внутренних, так и внешних факторов»[22]. Элементом полицейской охраны объекта является его безопасность, которая обеспечивается посредством взаимодействия объекта с субъектом полицейской деятельности. Если связь между объектом и субъектом охраны отсутствует, то прекращается состояние безопасности объекта и как следствие противоправные посягательства в отношении данного объекта.

Все субъекты полицейской охраны имеют нормативно-правовое регулирование. Например, в ст. 2 Федерального закона «О государственной охране»[23] перечислены объекты государственной охраны. Такие объекты полицейской охраны как общественный порядок, общественная безопасность, права и свободы человека и гражданина юридически закреплены в Конституции РФ, Уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ)[24], Кодексе РФ об

---

[20] Бельский К.С. Указ. соч. - С. 208.

[21] Тарасов И. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, Университетская типография, 1874 г. [Электронный ресурс] // СПС Гарант.

[22] Петухов В.Н. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития/ Отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. С. 209-210.

[23] Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

[24] Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[25]. При этом важно разграничивать объект полицейской охраны и объект правонарушения, которым являются: общественные отношения и интерес, общественные отношения и социальное благо, общественные отношения и потерпевший, общественные отношения и предмет[26]. Так, в отличие от объекта правонарушения, которым могут быть только люди, объектом полицейской охраны могут быть как люди, так и материальные и духовные ценности. Кроме того, объект правонарушения - это социальное благо, которое охраняется уголовным или административным законом и которое подверглось противоправному посягательству. В то время как объект полицейской охраны является таковым вне зависимости от наличия или отсутствия на него каких-либо посягательств из вне.

Предметный характер объекта полицейской охраны означает, что «тот или иной объект, как социальное благо, может охраняться уголовным и административным законами, системой правоохранительных органов (судебных и прокурорских), но данная охрана получает предметный характер благодаря действиям органов полиции, деятельность которых является по своей природе предметно-материальной»[27].

Таким образом, под объектом полицейской охраны следует понимать предусмотренное нормами права реально существующее благо, имеющее определенную ценность для личности, общества и государства, нуждающееся в особой охране и защите от противоправных и иных действий и угроз любого характера, находящееся во взаимодействии с субъектом полицейской деятельности, который устанавливает режим полицейской охраны предметного характера.

1.2. Классификация и виды объектов полицейской охраны

---

[25] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
[26] Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. С. 284.
[27] Бельский К.С. Указ. соч. С. 212.

Круг объектов полицейской охраны является достаточно широким и разнообразным. В связи с чем, существует необходимость его классификации, которая «способствует не только изучению и пониманию каждого из таких объектов, но и позволяет определить его место в общей системе объектов такого рода и, следовательно, понять его ценность и значение»[28].

Прежде чем приступить к непосредственной классификации объектов полицейской охраны, необходимо выявить их структуру.

Итак, объектами полицейской охраны являются жизнь и здоровье личности, прав и свободы человека и гражданина, общественный порядок и общественная безопасность. Данные объект представляет собой первый уровень общей структуры объекта полицейской охраны, который характеризуется сложностью и абстрактностью. В реальности рассматриваемые объекты полицейской охраны «выступают в качестве универсальных объектов полицейской охраны. Например, обеспечение безопасности (охрана) общества находит свое выражение в таких универсальных объектах, как охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и общественного благоустройства, которые образуют второй уровень общей структуры объекта полицейской охраны»[29].

Под универсальным объектом полицейской охраны понимают «комплексный объект вследствие того, что он объединяет разнородные индивидуальные объекты: людей, вещи, определенную территорию»[30]. По словам, А.Г. Братко, «объекты правоохранительной системы - это определенные комплексы взаимосвязанных между собой отношений»[31].

Универсальный объект полицейской охраны характеризуется масштабностью, универсальностью и множественностью объектов охраны, так как включает систему родовых объектов.

---

[28] Бельский К.С. Указ. соч. С. 213.
[29] Там же. С. 214.
[30] Там же. С. 214.
[31] Братко А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. Труды Академии. М.: Изд-во Акад. МВД России, 1994. С. 15.

Например, общественный порядок включает в себя: общественный порядок в общественных местах; общественный порядок во дворах жилых домов; общественный порядок на охраняемых территориях и т.д. Общественная безопасность как универсальный объект полицейской охраны включает в себя следующие родовые объекты: безопасность граждан в местах общественного значения, противопожарную безопасность, безопасность дорожного движения, санитарную безопасность и т.д.

Многие родовые объекты полицейской охраны регулируются специальными федеральными законами[32].

Комплексным является и родовой объект полицейской охраны, который объединяет общими признаками индивидуальные объекты, т.е. «социальная и правовая ценность, имеющая конкретные, визуально видимые очертания и охраняемая как персональная или предметная «данность»»[33]. К индивидуальным объектам полицейской охраны относятся: конкретные люди, сооружения и здания, охраняемые территории, документы, правительственная информация и т.д.

Так, индивидуальные объекты полицейской охраны предусмотрены Федеральным законом «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов»[34] в ст. 2 которого перечислены лица, подлежащие государственной защите.

Индивидуальный объект полицейской охраны является ценностью, которая охраняется сотрудниками полиции непосредственно, путем их присутствия вблизи объекта, рядом с ним или внутри его.

Рассмотренная структура объектов полицейской охраны позволяет классифицировать их как по горизонтали, так и по вертикали.

Например, выделение видов национальной безопасности представляет классификацию объектов охраны по горизонтали.

---

[32] См., например: Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873; Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 и др.

[33] Бельский К.С. Указ. соч. С. 216.

[34] Федеральный закон от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.

К примеру, по объекту обеспечения национальной безопасности различают такие виды, как государственная (безопасность государства), общественная безопасность (безопасность общества) и безопасность личности. В свою очередь, на законодательном уровне использовался и иной критерий - по сфере обеспечения национальной безопасности, что позволило говорить о таких видах безопасности, как информационная, экономическая, экологическая и др. В данном случае можно увидеть пробельность дифференциации видов национальной безопасности, которая заключается в отсутствии закрытого перечня видов национальной безопасности как в ФЗ о безопасности, так и в стратегических документах, принятых в сфере обеспечения безопасности, что является вполне оправданным с точки зрения развития общественных отношений. В связи с чем такая пробельность носит ярко выраженный реальный характер. Суть в том, что по мере развития общественных отношений в различных сферах, в том числе возникновения в них новых разноплановых опасностей и угроз интересам различных субъектов - личности, общества и государства, обозначится необходимость в дополнении видовой характеристики национальной безопасности. В то же время в современной научной литературе обосновывается наличие иных видов безопасности, первые из которых могут претендовать на самостоятельный вид национальной безопасности, в силу своей специфической особенности сущности и содержания, к примеру, правовая (юридическая) безопасность[35], а вторые являются составными разновидностями уже обозначенных на законодательном уровне видов безопасности. К примеру, особыми разновидностями экономической безопасности выступают «инвестиционная безопасность», «энергетическая безопасность», «инновационная безопасность»[36]. Таким образом, категория «национальная безопасность» интегрирует в себе широкий спектр разнообразных видов безопасности, тесно связанных между собой. По

[35] Шабуров А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 3. С. 24 – 30.
[36] Сакович В.А., Бровка Г.М. Инновационная безопасность: основные понятия, сущность // Наука и техника. 2016. Т. 15. № 2. С. 144 - 153.

справедливому замечанию А.С. Шабурова, обеспечение безопасности одного вида невозможно без обеспечения иных видов безопасности[37].

По вертикали можно выделить две группы объектов полицейской охраны: комплексные и индивидуальные.

Примером комплексного объекта полицейской охраны является охрана общественного порядка, включающая в себя охрану собственности, прав и свобод личности.

Индивидуальные объекты – это предметно-обособленные, принадлежащие конкретному собственнику или представляющие собой конкретного человека.

Объекты полицейской охраны можно классифицировать в зависимости от характера способов охраны объекта, на общие (общественный порядок, общественная безопасность) и специальные (объекты государственной охраны, охраняемые территории).

В зависимости от особой природы объекты полицейской охраны можно подразделить на физических лиц (граждане, иностранные граждане, лица без гражданства) и вещи.

Выводы по первой главе выпускной квалификационной работе.

1. Объекты полицейской охраны – это предусмотренное нормами права реально существующее благо, имеющее определенную ценность для личности, общества и государства, нуждающееся в особой охране и защите от противоправных и иных действий и угроз любого характера, находящееся во взаимодействии с субъектом полицейской деятельности, который устанавливает режим полицейской охраны предметного характера.

2. Все объекты полицейской охраны можно подразделить на отдельные виды по следующим основаниям:

Общие объекты полицейской охраны:

- общественный порядок,

- общественная безопасность.

---

[37] Шабуров А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 3. С. 24.

Специальные объекты полицейской охраны:

- объекты государственной охраны,
- охраняемые территории,
- Государственная граница,
- специальные сооружения;
- правительственная корреспонденция.

В следующей части работы будет рассмотрены отдельные виды объектов полицейской охраны и особенности их охраны органами полиции.

ГЛАВА 2. ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА КАК ОСНОВНОЙ ОБЪЕКТ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ

2.1. Система основных прав и свободы человека и гражданина в Российской Федерации

Обеспечение прав и свобод граждан – сложный и многоплановый процесс, представляющий собой комплекс правовых и организационных мероприятий. Поэтому не вызывает сомнений тот факт, что мало закрепить или продекларировать права и свободы граждан, – важно создать механизм их реализации, а также обеспечить их соблюдение необходимыми гарантиями.

Прежде чем приступить к непосредственному исследованию функций полиции, направленных на реализацию и охрану прав и свобод человека и гражданина, необходимо рассмотреть систему прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации провозглашает: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью: признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина обязанность государства».

Современная система прав и свобод человека и гражданина сложилась исторически. Выделяются три, а иногда и четыре поколения прав:

- первое поколение прав человека составляют личные и политические права;

- второе поколение прав человека – это экономические, социальные или социально-экономические и культурные права;

- третье поколение прав человека включает: право на развитие, право на мир, право на здоровую окружающую среду, право на общее наследие человечества и право на коммуникацию[38].

---

[38] Луковская Д. И. Классификация прав и свобод человека и гражданина // История государства и права. 2007. № 15. С. 16.

В последнее время в доктрине обсуждается вопрос о формировании четвертого поколения прав человека, в которое следовало права, связанные с экспериментами в сфере генетики человека, открытиями в области биологии[39].

Далее следует кратко рассмотреть права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ.

Итак, прежде всего, это личные права и свободы, которые закреплены в статьях 20–29 Конституции РФ. Содержание каждого из личных прав и свобод человека и гражданина в названных статьях Конституции РФ призвано обеспечить полноценное и безопасное существование индивида с природной (биологической) точки зрения, а также основы его духовного и социального бытия. Именно эти права и свободы являются в полной мере «естественными правами и свободами», получившими конституционное закрепление, принадлежат всем без исключения и не обусловлены гражданством (за исключением одного — права российских граждан на беспрепятственный въезд в Российскую Федерацию)[40].

Так, первым в ряду абсолютных прав стоит право на жизнь, являющееся условием существования всех иных прав и свобод. В принципе, право на жизнь невозможно ограничить как таковое, его можно лишь легитимно лишить, так как под ограничением следует понимать сужение объемов установленного содержания права.

Весьма специфично раскрытие содержания рассматриваемой группы прав и свобод личности в тексте конституционных норм. Так, во-первых, за провозглашением практически каждого из прав и каждой из свобод личности следует перечисление корреспондирующих обязанностей и запретов, адресованных государству или иным субъектам права, которые призваны обеспечить реализацию соответствующего права или свободы в полном объеме или в определенном аспекте (статьи 20–25, 29 Конституции РФ). Во-вторых, некоторые личные права закреплены путем провозглашения конституционных

---

[39] Рудинский Ф.М. Права человека в современном мире // Марксизм и современность. 2000. № 1 (15). С. 16.

[40] Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2015. С. 525.

категорий (достоинство личности) или принципов (неприкосновенность жилища). В-третьих, поскольку без биологического и социального существования личности невозможна реализация ею остальных прав и свобод, постольку при отражении рассматриваемой группы прав и свобод в Конституции РФ особое внимание уделено описанию возможных случаев их властного ограничения.

В политических правах граждан в полной мере отражается принцип народовластия: посредством их реализации воля народа становится волей государства, в связи с чем изучение пределов регулирования этой категории прав приобретает особую актуальность.

В целом под политическими правами граждан Российской Федерации понимают установленные Конституцией РФ неотчуждаемые права и свободы, обеспечивающие возможности гражданина участвовать в управлении государством, работе его органов, воздействовать на власть, в целом быть участником политического процесса - самостоятельно или в составе социальных групп, объединенных общим мировоззрением[41]. Соответственно, речь идет о правах и свободах, установленных в ст. 29-33 Конституции РФ, хотя некоторые авторы, в частности М. Л. Жилина, право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления к группе политических прав не относят[42].

В рассматриваемой группе прав и свобод находят воплощение такие основы конституционного строя России, как народный суверенитет (ст. 3 Конституции РФ), признание института местного самоуправления и обеспечение гарантий его существования (ст. 12 Конституции РФ), идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом (ст. 13 Конституции РФ)[43].

---

[41] Сибилева А.Ю. Пределы регулирования политических прав граждан как предмет конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 170.
[42] Жилина М. Л. Конституционно-правовые ограничения политических прав и свобод граждан Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. 22 с.
[43] Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 527.

Права и свободы в сфере управления делами общества и государства с точки зрения их содержания обеспечивают реализацию индивидом самостоятельно или же в сообществе с другими индивидами своих интересов в плоскости взаимодействия с публичной властью и институтами гражданского общества по поводу участия в политической жизни, решении государственных вопросов, а также вопросов местного значения и иных общественных проблем.

Из специфических черт, присущих правам и свободам в сфере управления делами общества и государства, следует отметить прежде всего зависимость обладания индивидом этими правами и свободами от наличия у него гражданства Российской Федерации. Исключение составляет лишь право на объединение, которое, судя по формулировке ч. 1 ст. 30 Конституции РФ, предоставлено каждому.

Непосредственная связь с гражданством Российской Федерации обусловливает еще одну специфическую черту прав и свобод личности в сфере управления делами общества и государства. Связана эта черта с явным превалированием в количественном плане прав над свободами. Из общего числа рассматриваемых прав и свобод собственно свобода только одна — это свобода деятельности общественных объединений. Обращаясь к содержательному соотношению (различиям) прав и свобод, представленному выше, такой подход можно объяснить необходимостью четкой конституционной регламентации субъектов - носителей прав данной группы (граждан России), а также допускаемых вариантов их поведения.

Многие отечественные правоведы не выделяют в особую группу основные экономические права, объединяя их в общую группу социально-экономических прав[44]. Между тем социальные и экономические права обладают различным материально-правовым содержанием. По своей сущности, основные экономические права и свободы являются определенными возможностями личности, обеспечивающими ее свободу в экономической сфере. Они направлены на удовлетворение потребностей и интересов человека

[44] Козлова Е.И. Конституционное право России. М.: Проспект, 2015. С. 210-235.

и гражданина в осуществлении предпринимательской деятельности, выборе рода деятельности и профессии, владении и распоряжении имуществом на праве собственности.

Разграничение между социальными и экономическими правами необходимо провести исходя из содержания их правомочий, являющихся структурными элементами содержания данных прав, в особенности - последнего элемента содержания субъективного права - возможности пользования социальным благом. На первый взгляд и те, и другие права направлены на удовлетворение материальных биологических потребностей. Однако возможность пользоваться социальными благами в содержании экономических прав состоит как в удовлетворении материальных биологических потребностей, так и материальных социологических потребностей. При этом целью предпринимательской деятельности является получение личного дохода (прибыли), не ограниченного размерами, и свободное распоряжение им после уплаты обязательных платежей. Целью осуществления права собственности - владение, пользование и распоряжение материальными вещами без определенного ценового выражения[45].

Основные права и свободы личности в экономической сфере изложены в статьях 34–36 Конституции РФ. Рассматриваемая группа прав по своему содержанию выражает отношение индивида к средствам производства и обеспечения собственного благосостояния, обусловливает его свободное участие в эффективном и справедливом распределении материальных благ.

Социальные права направлены на обеспечение жизненно необходимых социальных, материальных благ всем членам общества. В первую очередь, они предполагают осуществление фиксированных выплат, определенных законодательными актами, и предоставление льгот тем слоям населения, которые не могут обеспечить себя самостоятельно из-за болезни, достижения определенного возраста, нахождения вне страны или региона своего проживания в силу чрезвычайных обстоятельств. Следует согласиться с

[45] Плотникова И.Н. Система экономических прав и свобод человека и гражданина: проблемы классификации и содержания // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 41.

утверждением о том, что экономические права являются формой проявления свободы личности в сфере экономики и в большей степени проистекают из природы человека, между тем как социальные - из природы общества, которое заинтересовано в поддержании социального мира, достигаемого в том числе и путем перераспределения ресурсов сверху вниз при помощи государства[46].

К социальным правам и свободам относятся права и свободы, предусмотренные статьями 37–43 Конституции РФ. Содержание прав и свобод в социальной сфере связано с социальной адаптацией индивида и обеспечением его достойного существования. Социальные права и свободы весьма близки по сути к личным правам и свободам. И те, и другие не зависят от наличия российского гражданства. Различие все же состоит в том, что личные права и свободы выражают притязания индивида более «насущного» порядка: как уже говорилось выше, без полноценной реализации права на жизнь, свободу и личную неприкосновенность, а равно и иных личных прав невозможна реализация остальных, в частности социальных, прав и свобод человека и гражданина, но не наоборот[47]. Еще одно сходство социальных прав и свобод с личными состоит в том, что очень многие из них раскрываются через перечисление корреспондирующих обязанностей иных участников правоотношений. Однако, правоотношения, связанные с реализацией личных прав и свобод, с большой степенью уверенности можно отнести к так называемым абсолютным правоотношениям. Тогда как правоотношения, основанные на социальных правах и свободах, являются относительными[48].

Права и свободы в культурной сфере (ст. 44 Конституции РФ) не зависят от гражданства Российской Федерации и служат интересам духовного становления и развития личности, ее приобщения к достижениям науки и культуры, творческой самореализации, формирования и распространения в обществе социокультурной среды.

---

[46] Рудинский Ф.М. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Под общ. ред. Ф.М. Рудинского. М.: Права человека, 2009. С. 52.
[47] Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 529.
[48] Добрынин Н.М. Указ. соч. С. 536.

Обеспечение прав и свобод человека составляет одну из важнейших задач государства, обуславливает необходимость в специальных средствах, предусмотренных нормами права – юридических гарантиях, т.е. «совокупность специальных правовых средств и способов, при помощи которых функционирует аппарат государства, действует государственная власть, реализуются, охраняются и защищаются права и свободы, пресекаются их нарушения, восстанавливаются нарушенные права»[49].

В юридической науке существует классическая система деления гарантий на общесоциальные и юридические гарантии. На основе отраслевого принципа в системе юридических гарантий имеет место деление на конституционные (общие) и отраслевые (уголовно-правовые, административные, гражданско-правовые и др.) гарантии[50]. Основным источником конституционных гарантий является Конституция РФ.

Несмотря на то, что ряд основных прав и свобод человека имеет абсолютный характер, Конституция РФ предусматривает возможность их ограничения, которые затрагивают объем регулирования и границы прав и свобод, имеющихся у индивидов. Правовой основой любого ограничения должен выступать только закон. Кроме того, для ограничения прав человека необходимо наличие цели – защита публичных интересов. Данные положения содержатся и в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ.

Однако, ограничения прав и свобод граждан всегда сбалансированы правом на обжалование действий должностных лиц соответствующих государственных органов, закрепленным в Конституции РФ (ст. 46).

---

[49] Альханов Н.М. Анализ юридических гарантий социального государства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. Т. 1. № 11-1. С. 240.

[50] Брусницына С.В. Система юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Вестник Челябинского государственного университета 2014. №19. С. 10 – 15.

2.2. Функции полиции по охране и защите прав и свобод человека и гражданина

Создание благоприятных условий для реализации человеком своих прав и свобод в деятельности полиции осуществляется посредством защиты и обеспечения прав каждого субъекта от возможного их нарушения. Определяющая в деятельности полиции отведена также и защите прав человека, которая проявляется в предупреждении нарушений прав граждан от противоправных деяний, преступных посягательств, в результате которых реализация прав становится невозможной[51].

Функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан достаточно разнообразны, а поэтому у каждого структурного подразделения полиции своя компетенция в данной сфере. Как следует из приказа МВД России «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции»[52], участковый уполномоченный полиции при несении службы выполняет задачи по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан; в свою очередь, приказ МВД России «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»[53] определяет, что сотрудники патрульно-постовой службы полиции осуществляют обеспечение безопасности личности, а также предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений на постах и маршрутах патрулирования.

Исходя из этого, представляется, что функциональность административной деятельности полиции в сфере охраны и защиты прав и свобод граждан должна учитывать объективные реалии, а также имеющиеся правовые средства и возможности их реализации. Функциональность работы полиции в рассматриваемой сфере должна исходить из содержательного

---

[51] Зиборов О.В., Войде Е.Г. Обеспечение прав человека как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел // Российский следователь. 2018. № 12. С. 64.

[52] Приказ МВД России от 31.12.2012 г. № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта. № 65.

[53] Приказ МВД России от 29.01.2008 г. № 80 (ред. от 12.02.2015) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.

наполнения соответствующих функций. В этой связи нужно разобраться, что понимается под такими функциями.

Как отмечает В.В. Игнатенко, «…функция – это некоторое правовое явление по отношению к другому явлению. В связи с чем оно воспроизводит определенное отношение, касающееся соотношения части к целому и целого к части в границах определенных правовых реалий»[54]. Анализ функций полиции имеет непосредственное практическое значение. Соловей Ю.П. верно подчеркнул, что «…анализ социального назначения милиции является необходимым условием выяснения содержания и объема задач и функций на нее возлагаемых»[55].

Осуществляя свою правоохранительную деятельность, сотрудники полиции реализуют законодательство различной отраслевой принадлежности, такой подход в полной мере согласуется с предписаниями ФЗ о полиции. В частности, в упомянутом законе закрепляется практически исчерпывающий перечень направлений деятельности полиции (ст. 2). Но при этом отмечается, что по решению Президента РФ сотрудники полиции могут участвовать в деятельности по поддержанию или восстановлению международного правопорядка и безопасности.

Таким образом, полиция является частью правоохранительной системы государства, и, как отмечает А.И. Волошко, «…органы внутренних дел участвуют в решении общей задачи обеспечения и защиты прав личности. В отличие от суда, который призван восстановить нарушенные права личности, органы внутренних дел выполняют не только эту функцию, но и осуществляют обеспечение прав личности, гарантируют их беспрепятственную реализацию»[56]. Деятельность полиции полифункциональная, что объективно

---

[54] Игнатенко В.В. Административно-деликтное законодательство: понятие и функции // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. С. 196.

[55] Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. С. 109.

[56] Волошко А.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере охраны прав личности с учетом норм международного права // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. С. 151.

отражается на регулировании ее работы нормами права различной отраслевой принадлежности.

ФЗ о полиции определяет, что «полиция осуществляет свою деятельность на основе соблюдения и уважения прав и свобод человека и гражданина; кроме того, сотруднику полиции запрещается прибегать к пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению». Также сотрудник полиции «обязан пресекать действия, которыми гражданину умышленно причиняются боль, физическое или нравственное страдание (ст. 5)» и др.

В настоящее время ключевой задачей российской полиции является защита и охрана прав и свобод граждан, а иные задачи полиции хоть и имеют по форме иной предмет своей реализации, так или иначе связаны с обеспечением прав и свобод граждан в сфере внутренних дел.

В настоящее время полиция реализует административное законодательство по целому ряду направлений, в связи с чем использует для решения поставленных перед ней задач различные формы и методы. Так, достаточно часто в деятельности полиции используется административное принуждение, цель которого – обеспечение правопорядка в той сфере, где оно реализуется, а также защита прав и свобод граждан от различного рода негативного воздействия.

Следует подчеркнуть, что функции полиции по защите и охране прав и свобод граждан отчасти связаны с функциями той отрасли права, которая регламентирует соответствующую деятельность[57].

В связи с чем, необходимо коротко рассмотреть функциональную составляющую административного права. Так, Ю.М. Козлов прямо определил функциональную сущность административного права, выделив регулятивную, охранительную и восстановительную, а также правотворческую и правоохранительные функции данной отрасли права[58]. Такой подход в целом

---

[57] Грищенко А.Н. Административно-правовая база и функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. - 2018. - № 1 (45). – С. 126.
[58] Козлов Ю.М. Административное право. М., 2001. С. 22.

охватывает все аспекты административно-правового воздействия. Однако, в обозначенном подходе присутствуют дублирующие функции, в частности это касается охранительной и правоохранительной функций административного права. Обозначенные функции отчасти дублируют друг друга, а разница между ними носит чисто стилистический характер. Исходя из такого посыла, можно сделать вывод, что функцией административного права является регулирование общественных отношений, складывающихся в сфере государственного управления.

Более объемно и содержательно, с точки зрения своей функциональности, предмет административного права представлен в концепции полицейского права, разработанной К.С. Бельским. Полицейское право определяет специфическое направление деятельности государства, преимущественно касающееся вопросов обеспечения общественной и личной безопасности. В этой связи не случайно, что еще Н. Деламар в «Тракте о полиции» (1705 г.) определял полицию как вид государственной деятельности, которая наиболее приближена к народу, и тем самым она способна осуществлять защиту прав граждан. Заметим, что длительное время, по идеологическим соображениям, полицейскому праву, как ключевому элементу права административного, не находилось места в его системе. Как отмечается в научной литературе, «…к сожалению, при том понимании административного права, которое сегодня является господствующим и которое нам досталось по «наследству» от СССР, в системе административного права не находится места полицейскому праву»[59].

Между тем объективная реальность говорит о том, что без полицейской составляющей административно-правовое регулирование общественных отношений неэффективно, в том числе и в деле обеспечения прав и свобод граждан. Такой подход получил определенное теоретическое обоснование. Как отмечают О.И. Бекетов и А.Д. Майле, «… нормы полицейского права имеют административно-правовую природу. Вместе с тем предмету полицейского права присущи такие особенности, которые позволяют ему занять

[59] Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 45.

самостоятельное место в системе российского права как подотрасли административного права»[60].

В свою очередь, К.С. Бельский в системе административного права выделяет управленческое право, полицейское право и право административной юстиции[61]. Последняя составляющая, по мнению цитируемого автора, должна регламентировать отношения конфликтного характера, возникающие в управленческой и полицейской деятельности.

Следует отметить обоснованность такого подхода. ФЗ о полиции определяет, что действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры Российской Федерации либо в суд (ст. 53). Право административной юстиции играет важную роль в деле обеспечения законности и правопорядка в сфере внутренних дел, оно также в определенной мере является гарантией защиты и охраны прав и свобод граждан. Следует подчеркнуть, что полиция осуществляет обеспечение прав и свобод граждан с помощью самых разнообразных административно-правовых средств, одним из самых распространенных является государственное принуждение. Государственное принуждение в целом и административное принуждение в частности самым непосредственным образом касается прав и свобод граждан. Обусловлено это тем, что многие меры административного принуждения, примененные к гражданам, влекут для них неблагоприятные имущественные и личные неимущественные последствия. Административное принуждение может ограничивать целый ряд субъективных публичных прав граждан. В этой связи очень важно, чтобы меры административного принуждения применялись к гражданам на строго правовой основе. Нужно признать, что далеко не всегда

---

[60] Бекетов О.И., Майле А.Д. О предмете полицейского права // Актуальные проблемы полицейского права. Омск, 2015. С. 3.
[61] Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5.

меры административного принуждения, применяемые к гражданам со стороны сотрудников полиции, соответствовали требованиям закона[62].

Таким образом, права граждан тесным образом связаны с институтом административного принуждения, и «…особенно тесно реализация прав и свобод граждан связана с административным правом, в частности с институтом административного принуждения»[63].

Вопросам государственного принуждения и его функциональному предназначению посвящено достаточно много научных работ. Практически во всех научных исследованиях, посвященных институту административного принуждения, подчеркивается его государственно-властный, ограничительный и восстановительный характер соответствующего воздействия. В частности, В.А. Мельников и А.А. Белов пишут, что «…государственное принуждение – это метод воздействия, заключающийся в причинении каких-либо правоограничений путем применения нормативно закрепленных мер принуждения в связи с правонарушением или объективно-противоправным деянием, содержащим признаки состава правонарушения, либо в связи с государственной необходимостью»[64].

Несмотря на такую сущность государственного принуждения, оно носит правоохранительный характер. Такой вывод вытекает, во-первых, из того, что цель применения мер принуждения – это пресечение нарушений правопорядка; во-вторых, оно направлено на восстановление нарушенного правового состояния.

Государственное принуждение в сфере внутренних дел ограничивает целый ряд прав и свобод граждан, однако без такого воздействия на общественные отношения обойтись нельзя. Государственное принуждение осуществляется в интересах общества и государства, а также в интересах каждого отдельно взятого человека. Так, в частности, в Федеральном законе

---

[62] Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко» // ВКС РФ. 2017. № 4.

[63] Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободы личности. М., 2009. С. 9.

[64] Мельников В.А., Белов А.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Волгоград, 2006. С. 15.

«Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы»[65] прописано, что административный надзор устанавливается в отношении определенной законом категории лиц в целях предупреждения совершения ими преступлений и других правонарушений. Также цель данного надзора – оказание на соответствующих лиц индивидуального профилактического воздействия в целях защиты государственных и общественных интересов (ст. 3). Административный надзор предполагает систему временных административных ограничительных мер в отношении прав и свобод лица, освобожденного из мест лишения свободы.

Ограничительные средства воздействия реализуются на основе закона: во-первых, в соответствующих средствах заложен весьма существенный принудительный и ограничительный потенциал; во-вторых, ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только на основании закона.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что средства государственного принуждения достаточно специфичны, их реализация несет за собой определенные ограничительные последствия, в этой связи легитимность государственного принуждения достигается его правовой обеспеченностью, а также четко разработанной процедурой своего применения.

Полиция является одним из субъектов реализации государственного принуждения. Так, по данному поводу В.И. Ермаков отмечает, что «…полиция наделена правом применения мер непосредственного принуждения, это означает, что она может и должна насильственно понуждать кого-либо к исполнению закона, а также других правовых норм»[66].

Однако следует подчеркнуть, что при применении мер государственного принуждения сотрудники полиции обязаны соблюдать права и свободы граждан. Как вытекает из ФЗ о полиции, применение сотрудником полиции мер государственного принуждения возможно только для выполнения обязанностей, возложенных на полицию. Применение полицией мер

---

[65] Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
[66] Ермаков В.И. Полиция Чешской Республики: правовой статус, функции организация. М., 2003. С. 17.

государственного принуждения допустимо только в случаях, предусмотренных законом (ст. 6). Также полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не установлено законом (ст. 5). Сотрудник полиции не может в оправдание своих противоправных действий (бездействия) при выполнении служебных обязанностей ссылаться на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы и распоряжения вышестоящих должностных лиц или какие-либо иные обстоятельства (ст. 5).

Также следует заметить, что применение мер государственного принуждения не должно нарушать имущественные и личные неимущественные права граждан. Наиболее содержательно вопросы административного принуждения, как с материальной, так и с процессуальной точки зрения, регламентируются гл. 27 КоАП РФ «Применение мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях». В данной главе определяется функциональность мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, однако в ней не содержится указания на то, что функция обозначенных мер – это обеспечение прав и свобод граждан, как вовлеченных, так и не вовлеченных в производство по делу об административном правонарушении. В этой связи в ст. 27.1 КоАП РФ необходимо закрепить положение о том, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях обеспечения прав и свобод граждан, применение данных мер не должно способствовать унижению человеческого достоинства физического лица или причинять ему физические или нравственные страдания. Важность надлежащей правовой и организационной обеспеченности административного принуждения обусловлено целым рядом обстоятельств. Как верно отметил В.А. Мельников, «…административное принуждение - единственная форма реализации

правоприменительного способа административно-правового ограничения прав граждан»[67].

Представленные предписания в определенной мере могут являться гарантией обеспечения законности, а также охраны и защиты прав и свобод граждан при применении к ним мер государственного принуждения. Значительная часть административной деятельности полиции связана с реализаций мер государственного принуждения. В этой связи очень важно, чтобы именно этот аспект работы полиции был надлежащим образом обеспечен как правовыми, так и организационными средствами. Однако современные тенденции развития административного законодательства характеризуются небывалым ростом законов, которые содержат различного рода запреты, ограничения, обязанности, а уведомительный порядок регулирования превращается в разрешительные процедуры. Такое направление развития административного законодательства сдерживает социально полезную инициативу граждан, препятствует реализации целого ряда прав граждан в сфере экономики и политической системы[68].

Все эти тенденции самым непосредственным образом отражаются на содержании деятельности полиции. В недавнем прошлом в научной литературе отмечалось, что «…органы внутренних дел относятся к числу государственных структур, деятельность которых непосредственно связана с охраной прав граждан на занятие предпринимательской деятельностью»[69]. К сожалению, следует отметить, что возможности полиции стимулировать и охранять права граждан в сфере предпринимательской деятельности значительно снизились. В механизме административно-правового регулирования различного рода общественных отношений наблюдается серьезный дисбаланс соотношения принудительных и стимулирующих средств воздействия. Сложившаяся

---

[67] Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. … д-ра юрид наук. Краснодар, 2015. С. 3.

[68] Грищенко А.Н. Административно-правовая база и функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 1 (45). С. 129.

[69] Савчук А.П. Роль органов внутренних дел в укреплении законности и охране прав граждан в сфере предпринимательства: автореф. дис. … канд. юрид наук. Киев, 1992. С. 15.

ситуация неблагоприятным образом сказывается на защите и охране прав и свобод граждан, в том числе и в сфере внутренних дел.

В настоящее время необходимо отказаться от чрезмерного административно-ограничительного регулирования общественных отношений, создать благоприятную среду для развития различного рода социальных инициатив, исходящих от самих граждан, расширить возможности уведомительного порядка регулирования общественных отношений в публичной сфере, широко использовать стимулирующие средства в деле обеспечения прав и свобод граждан.

2.3. Организационно-правовые основы обеспечения функций полиции по реализации прав и свобод человека и гражданина

Организация деятельности полиции должна быть выстроена таким образом, чтобы полиция, осуществляя свои функции, в том числе по охране и защите прав и свобод граждан, не дублировала бы работу других органов государственной власти и управления.

Полиция - составная часть правоохранительной системы нашей страны, которая как самостоятельно, так и во взаимодействии с другими органами государственной власти и управления осуществляет целый ряд функций по обеспечению правопорядка, а также по защите прав и свобод граждан. Полиция сама по себе является организационной структурой, между тем она, составная часть правоохранительного механизма государства и органически вмонтирована в систему правоохранительных органов.

Полиция как ключевая часть системы органов внутренних дел вовлечена в процесс обеспечения прав и свобод граждан максимально полно. Исходя из этого, вопросы ее организации, а также встраивание системы управления в сферу внутренних дел самым непосредственным образом отражаются на эффективности обеспечения прав и свобод граждан. Нужно особо подчеркнуть, что работа правоохранительных органов, разграничение компетенции между

ними является одной из организационных гарантий обеспечения прав и свобод граждан. Реализация правовых и организационных средств «охраны» и «защиты» прав и свобод граждан в некоторых случаях натыкается на определенные проблемы, в связи с чем система прав и свобод граждан не может перейти в реальную практическую плоскость. Для того чтобы подобного не происходило, необходимо их обеспечение гарантиями различного институционального и функционального свойства. Конституция РФ определяет, что «…государственная защита прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации гарантируется» (п. 1 ст. 45).

Деятельность по обеспечению прав и свобод граждан самым непосредственным образом связана с деятельностью по обеспечению и соблюдению принципа законности в сфере внутренних дел. Как отмечает А.Н. Гришаев, «…эффективная защита прав и свобод граждан невозможна без обеспечения соблюдения принципа законности в деятельности органов внутренних дел»[70]. В этой связи такие категории, как «законность», а также «охрана» и «защита» прав и свобод граждан между собой логически взаимосвязаны.

Так, ФЗ о полиции определяет некоторые гарантии правовой защиты сотрудника полиции. В частности, сотрудник полиции, выполняя обязанности, возложенные на полицию, а также реализуя права, предоставленные полиции, выступает в качестве представителя государственной власти и находится под защитой государства (ст. 30). Рассуждая о гарантиях обеспечения прав и свобод граждан, необходимо отметить, что они подразделяются по определенным критериям, которые позволяют увидеть их институциональный характер, а также функциональное предназначение. Не акцентируя внимание на второстепенных моментах относительно рассматриваемого вопроса, А.П. Коренев писал, что «…права и свободы граждан в сфере государственного управления, так же как и в других сферах общественной жизни, реально обеспечиваются социально-экономическими условиями. А поэтому в нашей

[70] Гришаев А.Н. Обеспечение прав граждан при назначении органами внутренних дел административных наказаний: автореф дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. С. 3.

стране сформирована система экономических, политических, организационных и юридических гарантий прав и свобод граждан»[71]. В целом в научной литературе поддерживается представленный подход к определению сущностного аспекта гарантий защиты и охраны прав и свобод граждан.

Например, А.А. Магруфов выделяет общие и специальные гарантии законности в деятельности органов внутренних дел. При этом к общим гарантиям относятся: экономические, политические, а также идеологические гарантии законности[72]. Общие гарантии создают необходимые предпосылки для реализации прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности, они повышают эффективность действия специальных гарантий. Специальные гарантии охраны и защиты связаны с непосредственным действием юридических норм, в нашем случае – норм административного права, которые во многих случаях определяют правовой механизм реализации прав и свобод граждан.

Нормы административного права непосредственно закрепляют гарантии охраны и защиты прав и свобод граждан. В этой связи Ю.М. Козлов верно отмечал, что «…под гарантиями юридических прав, обязанностей и законных интересов граждан понимаются условия и средства, которые обеспечивают их фактическую реализацию и надежную охрану»[73]. Административно-правовые гарантии интегрируются в систему правовых гарантий охраны и защиты прав и свобод граждан. Как заметил Н.И. Буденко, «…административно-правовые гарантии прав граждан являются разновидностями юридических гарантий и обладают всеми признаки и свойствами, присущими последним»[74].

Существование административных гарантий охраны и защиты прав и свобод граждан в целом объективно. Административные гарантии тесным образом связаны с административными правами граждан, некоторые из них хоть и имеют конституционную основу, все же являются самостоятельной

---

[71] Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. С. 80.
[72] Магруфов А.А. Социалистическая законность и ее реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1978. С. 16.
[73] Козлов Ю.М. Административное право. М., 2001. С. 64.
[74] Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дис. … канд. юрид. наук. М., 1986. С. 44.

группой прав в структуре правового статуса личности. В ряде случаев действие административно-правовых гарантий охраны и защиты прав и свобод граждан самым непосредственным образом связывается с действительностью органов государственной власти и управления, и такой подход не выглядит безосновательным. Связано это, прежде всего, с тем, что, во-первых, права и свободы человека и гражданина должны наполнять смыслом работу органов государственной власти и управления, во-вторых, в компетенции органов государственной власти сосредоточены необходимые средства, ресурсы для охраны и защиты прав и свобод граждан[75].

Необходимо заметить, что административно-правовые гарантии охраны и защиты прав и свобод граждан подразделяются на материальные гарантии и процессуальные гарантии. Действие последних очень важно для применения мер административно-процессуального воздействия. Как писала в свое время Н.Г. Салищева, «…в административном процессе ключевое значение имеет определение процессуальных гарантий прав гражданина»[76]. А поэтому административно-процессуальная составляющая имеет первостепенное значение для повышения эффективности деятельности полиции в вопросах охраны и защиты прав и свобод граждан.

С практической точки зрения административно-процессуальные гарантии занимают знаковое место в механизме охраны и защиты прав и свобод граждан. Так, в КоАП РФ закреплены важные процессуальные гарантии защиты прав лица, в отношении которого осуществляется производство по делу об административном правонарушении. В частности, лицо, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении, вправе знакомиться со всеми материалами дела, давать объяснения, представлять доказательства, заявлять ходатайства и отводы, пользоваться юридической помощью защитника, а также иными процессуальными правами (ст. 25.1). В свою очередь, сотрудник полиции, осуществляющий привлечение гражданина

---

[75] Грищенко А.Н. Организационные и правовые основы обеспеченности полицейских функций по реализации прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 2 (46). С. 65.
[76] Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. С. 35.

к административной ответственности, обязан предоставить ему возможность реализовать обозначенные процессуальные права. Как следует из ФЗ о полиции, полиция обязана обеспечить каждому гражданину возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы (п. 7 ст. 5).

Важной гарантией защиты и охраны прав и свобод граждан в сфере внутренних дел является «право жалобы». В ст. 53 ФЗ о полиции определено, что действия (бездействие) сотрудника полиции, нарушающие права и законные интересы гражданина, могут быть обжалованы в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, в органы прокуратуры либо в суд.

Гарантированность обозначенного права определена нормами административного права, в частности в КоАП России предусмотрена ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан (ст. 5.59).

Следует заметить, что право обращения в целом и право жалобы в частности носят абсолютный характер, данные права не могут быть ограничены законом. Однако гражданин должен понимать полноту своей ответственности при реализации данного права. Так, согласно Федеральному закону «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»[77] в случае, если гражданин указал в обращении заведомо ложные сведения, расходы, понесенные в связи с рассмотрением его обращения государственным органом, могут быть взысканы с данного гражданина по решению суда (ст. 16).

Гарантии охраны и защиты прав и свобод граждан в сфере внутренних дел позволяют им полноценно реализовать свои правовые возможности, а также определить границы возможного и дозволенного поведения. Что касается деятельности полиции, то гарантии обеспечения прав и свобод граждан дают возможность полиции выстраивать свою работу таким образом, чтобы сформировать максимально благоприятный режим для жизнедеятельности граждан, с одной стороны, а с другой – максимально полно реализовать те

[77] Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.

функции, которые возложены на полицию законом. Организационные гарантии в деятельности полиции позволяют выстроить оптимальную систему структурных подразделений, которые могли бы максимально полно и предметно обеспечивать права и свободы граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности.

МВД России является высокоцентрализованной системой, в основе управления которой лежит принцип единоначалия. Как отмечается в научной литературе, «…необходимость принципа единоначалия обусловлена сложностью и спецификой решаемых задач, а также обстановкой, в которой функционируют органы внутренних дел. Для эффективной реализации этого принципа необходима субординация структурных элементов органов внутренних дел»[78].

Между тем в основе деятельности полиции лежит территориальный принцип ее работы. Согласно ФЗ о полиции сотрудник полиции, проходящий службу в территориальном органе МВД, выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции в пределах территории, обслуживаемой этим территориальным органом. За пределами указанной территории сотрудник полиции выполняет обязанности, возложенные на полицию, и реализует права, предоставленные полиции, в том порядке, который будет определен его руководителем (ст. 25). Такой порядок осуществления службы позволяет сотрудникам лучше изучить территорию своей работы, а при необходимости – наладить рабочие взаимоотношения с территориальными органами управления и гражданами. Заметим, что территориальный принцип организации работы полиции позволяет осуществлять за ней контроль, а также учитывать самые разнообразные местные условия несения службы.

Территориальный принцип организации деятельности полиции далеко не единственный. В сфере управления внутренними делами используется также отраслевой и линейные принципы организации работы полиции. Отраслевой

[78] Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. М., 1994. С. 35.

принцип в организации деятельности полиции находит свое место тогда, когда необходимо создать специализированную структуру, которая будет осуществлять работу по обеспечению правопорядка в достаточно узкой сфере. Линейный принцип работы полиции находит свое применение в сфере работы различных видов транспорта и транспортной инфраструктуры. Каждый из обозначенных принципов несет определенную функциональную нагрузку, а также помогает учитывать многие особенности в деле обеспечения правопорядка[79].

Несмотря на важность организационного аспекта в деятельности полиции, весьма значимым представляется вопрос относительно механизма реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Нужно отметить, что реализация норм права осуществляется через соответствующий правовой механизм, т.е. достаточно сложную правовую конструкция, которая включает целый ряд правовых категорий, которые в определенной мере являются автономными. В то же время, существуя независимо друг от друга, они могут терять социальный и юридический смысл. Поэтому механизм правового регулирования выполняет некоторую интегрирующую функцию, дающую возможность соединить в себе различные правовые средства и получить новое правовое образование, позволяющее правовой норме достигать поставленного перед ней результата.

Традиционно механизм административно-правового регулирования определяется как совокупность правовых средств, воздействующих на общественные отношения в интересах государства и общества.

Следует обратить внимание на то, что само слово механизм, несмотря на свой технический подтекст, достаточно часто употребляется в научной литературе в самых различных контекстах, в том числе связанных с обеспечением прав и свобод граждан. В частности, в научной литературе обосновывается тезис о том, что органы внутренних дел включены в

---

[79] Грищенко А.Н. Организационные и правовые основы обеспеченности полицейских функций по реализации прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 2 (46). С. 67.

конституционно-правовой механизм обеспечения прав и свобод граждан[80], также отмечается, что в деле взаимодействия полиции и институтов гражданского общества нужен организационно-правовой механизм[81]. Р.А. Кардашов подчеркивал, что «…место организационного механизма в механизме управления органами внутренних дел определяется тем, что он включает средства и методы организующего воздействия на управляемые объекты и их правоохранительную деятельность»[82].

Выводы по второй главе выпускной квалификационной работе.

1. Обеспечение прав и свобод граждан – сложный и многоплановый процесс, представляющий собой комплекс правовых и организационных мероприятий. Поэтому не вызывает сомнений тот факт, что мало закрепить или продекларировать права и свободы граждан, – важно создать механизм их реализации, а также обеспечить их соблюдение необходимыми гарантиями.

2. В ст. 27.1 КоАП РФ необходимо закрепить положение о том, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях обеспечения прав и свобод граждан, применение данных мер не должно способствовать унижению человеческого достоинства физического лица или причинять ему физические или нравственные страдания.

3. В целом, от организации работы полиции, надлежащей системы управления в сфере внутренних дел в целом, зависит эффективность обеспечения прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности.

---

[80] Гунич С.В. Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. С. 3.

[81] Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2015. С. 11.

[82] Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. С. 8.

ГЛАВА 3. ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК И ОБЩЕСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ КАК ОБЪЕКТЫ ПОЛИЦЕЙСКОЙ ОХРАНЫ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

3.1. Понятие и соотношение общественного порядка и общественной безопасности

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод о наличии различных взглядов на понимание таких категорий как: «общественный порядок», «общественная безопасность», «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности».

Прежде следует заметить, что безопасность является комплексной категорией, включающей в себя важнейшие сферы жизнедеятельности общества. Сам термин «безопасность» появился в конце XII века и трактовался как «спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от спокойное состояние духа человека, считавшего себя защищенным от любой опасности»[83]. По сути, является аксиомой тот факт, что безопасность занимает центральное место в правовой системе Российской Федерации, а также в деятельности субъектов права.

Множество авторов пытались определить природу данного феномена.

Чаще всего в юриспруденции термин «безопасность» трактуется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Данная трактовка содержалась в Законе РФ «О безопасности» 1992 года утратившим силу, однако не утратила свою актуальность, в то же время, являясь общей для различных видов безопасности. В дальнейшем через нее законодатель определяет отраслевые виды безопасности.

---

[83] Скрынник А.М. Транспортная (морская) безопасность в системе национальной и международной безопасности. Правовое регулирование // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 2. С. 17- 23.

В настоящее время основополагающим нормативно-правовым актом, объединяющим различные виды безопасности, является ФЗ о безопасности, который хотя и не содержит дефиницию «безопасность» как таковую, но определяет направление и содержание деятельности, а также основные принципы по обеспечению безопасности личности, общества и государства, а также иных видов безопасности. Следовательно, законодатель раскрытие данного термина видит через отраслевые виды с помощью соответствующих нормативно-правовых актов[84].

Следуя методу дедукции, необходимо обратиться к такому феномену, как национальная безопасность, под которой в Стратегии национальной безопасности понимается «состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойные качество и уровень их жизни, суверенитет, независимость, государственная и территориальная целостность, устойчивое социально-экономическое развитие Российской Федерации» Безусловно, национальная безопасность как родовое понятие охватывает не только оборону страны, но и различные виды безопасности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации: государственную, общественную, информационную, экологическую, экономическую, транспортную, энергетическую безопасность, безопасность личности.

В связи с выделением таких категорий безопасности как государственная и общественная, необходимо отметить, что общественная безопасность является частью «национальной безопасности», а не просто ее видом, как считал В.В. Гущин[85]. В свою очередь, понятие «национальная безопасность» идентично понятию «государственная безопасность».

---

[84] Дюмина А.А. К вопросу о соотношении понятий «безопасность», «национальная безопасность», «транспортная безопасность» // В сборнике: НАУКА И ОБРАЗОВАНИЕ: ОТЕЧЕСТВЕННЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ШЕСТНАДЦАТАЯ МЕЖДУНАРОДНАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ. 2018. С. 262.

[85] Гущин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. С. 240.

Под общественной безопасностью понимается «…состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[86]. Анализируя мнения различных авторов, касающихся феномена общественной безопасности, можно сделать вывод о том, что принципиальных различий между ними нет.

Следует обратить внимание на дискуссии о сходстве и различии понятий «общественный порядок» и «правопорядок», которые продолжались и продолжаются до сих пор, однако законодатель все чаще употребляет названные категории как синонимы.

В частности, в ст. 9 ФЗ о полиции сказано о привлечении граждан и общественных объединений к реализации государственной политики, в сфере охраны общественного порядка, а уже в ст. 10 этого же Закона полиция оказывает содействие в соблюдении законности и правопорядка. В статье 12 в обязанности полиции входит обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок (п. 5 ч. 1 ст. 12), в этой же статье говорится об обязанности полиций информировать высших должностных лиц о состоянии правопорядка на соответствующей территории (п. 36 ч. 1 ст. 12).

Поэтому современные исследователи также задумываются над содержанием указанных правовых категорий, а также схожей с ними категории «общественная безопасность», которая в нормативных актах чаще всего используется вместе с категорией «общественный порядок».

Так, В.Н. Шамрай, исследуя данные понятия, отмечает, что «...общественный порядок представляет собой всю совокупную систему общественных отношений, которая складывается в результате реализации социальных норм: норм права, морали, общественных организаций, обычаев, традиций и ритуалов. Общественная безопасность представляется в виде системы отношений, основанной на строгом соблюдении и исполнении

[86] Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

специальных организационно-технических правил, установленных государством в целях охраны жизни и здоровья других людей, недопущения разрушения или повреждения зданий, сооружений или наступления последствий, которые могут возникнуть в результате деятельности должностных лиц или граждан, связанной с повышенной опасностью для окружающих»[87].

А.Г. Коротких предпринял весьма удачную попытку дать определения общественному порядку и общественному месту, более того им предложено принятие на федеральном уровне федерального закона «Об общественном порядке и общественной безопасности... который не только закрепил бы необходимый понятийный аппарат, но и детально разграничил полномочия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в указанной сфере»[88].

«Общественный порядок, - далее пишет А.Г. Коротких, - это комплекс правил поведения субъектов общественных отношений, закрепленный в соответствии с социальными установками общества, а также требованиями законности и правопорядка с целью достижения общественного спокойствия и нормального функционирования всех сфер жизнедеятельности. Общественное место - это любое место свободного посещения, находящееся в собственности Российской Федерации, ее субъектов или муниципальных образований, либо право собственности в отношении которого не определено, доступ к которому не ограничен, а также общественный транспорт, иные места, независимо от формы собственности, в период проведения в них публичных мероприятий или мероприятий для развлечения и досуга»[89].

И наконец, Д.В. Пивоваров определяет общественный порядок как «...совокупность взаимосвязанных элементов, образующих систему общественных отношений, обеспечивающих поддержание общественного и

---

[87] Шамрай В.П. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Социология и право. 2012. № 1. С. 113.
[88] Коротких А.Г. К дискуссии о понятии «общественный порядок»: проблемы применения в административном законодательстве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2016. № 2. С. 165.
[89] Там же. С. 170-171.

личного спокойствия граждан, уважения их чести, человеческого достоинства и общественной нравственности, урегулированную нормами права. Общественная безопасность - это совокупность взаимосвязанных элементов, образующих систему общественных отношений, обеспечивающих защиту жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз»[90].

Исходя из вышесказанного следует согласиться с А.П. Рыжаковым, который отмечает, что «...существенные различия между понятиями «общественный порядок» и «общественная безопасность» связаны с нормативными средствами урегулирования данных явлений. Общественный порядок достигается в результате упорядочения общественных отношений с помощью всех форм нормативного регулирования, тогда как общественная безопасность - только с использованием правовых и технических норм. Общественный порядок полиция охраняет, а общественную безопасность обеспечивает»[91].

На соотношение понятий «общественный порядок» и «правопорядок» интересные рассуждения дает А.С. Шиенкова, по ее мнению «...содержательная сторона правопорядка и общественного порядка различна:

во-первых, общественный порядок возникает в процессе становления общества, правопорядок же возникает с появлением права;

во-вторых, общественный порядок, в отличие от правопорядка, есть следствие действия не только правовых, но и всех иных социальных норм;

в-третьих, если правопорядок обеспечивается аппаратом принуждения, то общественный порядок в большей степени опирается на силу общественного воздействия; за первым стоит государство, за вторым общество;

---

[90] Пивоваров Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественной порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. С. 14.

[91] Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.

в-четвертых, при нарушении правопорядка применяются юридические санкции, а при нарушении общественного порядка и меры морального характера»[92].

Проведенный анализ понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» позволяет сделать следующие выводы.

Прежде всего, общественная безопасность является результатом должной охраны общественного порядка и представляет собой состояние защищенности наиболее важных интересов личности и общества от внутренних и внешних угроз социального, природного и техногенного характера.

Общественный порядок - это единство правопорядка и морального порядка, обеспечивая которые и охраняя компетентными органами достигается состояние соблюдения всех общепринятых и одобряемых, государством и обществом социальных норм, общественного спокойствия и благополучия человека.

Правопорядок представляет собою состояние урегулированности общественных отношений правовыми нормами, моральный порядок - нормами морали, корпоративными нормами, нормами и правилами человеческого общежития, обычаев, традиций и ритуалов»

Поэтому полиция в целях более эффективной реализации своих задач и функций в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности должна обеспечивать соблюдение всеми субъектами не только правовых, но и иных социальных норм, при этом как в общественных местах, так и вне данных мест.

Для того, чтобы глубже уяснить термины «общественный порядок» и «общественная безопасность», необходимо также исследовать и содержание понятия «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности».

Термин «обеспечение» охватывает деятельность по охране и защите общественного порядка и общественной безопасности. Категорию «охрана» необходимо рассматривать как совокупность мер предупреждения и

---

[92] Шиенкова АС. Особенности деятельности полиции по охране правопорядка в общественных местах // Актуальные проблемы административной деятельности полиции. Краснодар, 2015. С. 118.

предотвращения, необходимых, прежде всего, для недопущения любых нарушений прав и свобод физических и юридических лиц. В свою очередь, под «защитой» целесообразно понимать комплексную систему мер, применяемых с целью пресечения правонарушений, судебной защиты субъективных прав и реализации юридической ответственности. То есть термин «охрана» необходимо применять, когда отсутствует факт совершения правонарушения. И наоборот, термин «защита» – когда правонарушение совершается и необходимо его прекратить или уже было совершено и необходимо принять меры по восстановлению нарушенных прав и привлечению виновного лица к ответственности.

Итак, если обобщить вышесказанное, то понятие «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности» можно определить как комплексную систему мер предупреждения, предотвращения и пресечения нарушений прав и свобод физических и юридических лиц, их судебной защиты, реализации юридической ответственности.

Подводя итог, следует отметить, что общественный порядок и общественную безопасность формируют не только правовые нормы, но и другие социальные нормы (нормы морали, правила общежития, религиозные нормы и т.д.). Поэтому и об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в целом можно говорить только при использовании развернутой системы взаимодополняющих друг друга гарантий (экономических, политических, идеологических, социальных, организационных, правовых), которые позволяют не допустить или выявить любое правонарушение в этой сфере, а также реализовывать меры юридической ответственности.

3.2. Охрана и обеспечение общественного порядка и общественной безопасности

Одним из важных направлений деятельности полиции является деятельность, направленная на поддержание и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

Рассматривая мнения большинства ученых-правоведов, можно вывести содержание понятия «охрана общественного порядка» как «реализацию органами государственной власти и органами местного самоуправления во взаимодействии с общественностью различного рода мер направленных на обеспечение неприкосновенности граждан, защиту их прав и законных интересов, народного достояния, создание обстановки спокойствия, нормальных условий для работы государственных, общественных предприятий, организаций и учреждений»[93].

Противодействие противоправным посягательствам, направленным на общественную безопасность и общественный порядок предполагает реализацию комплекса мер как превентивного, так и пресекательного характера, в связи с чем неизбежно применение разного рода мер, как то мер непосредственного принуждения, мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях и наложения административного наказания. В настоящее время, как правило, на органы внутренних дел России возлагается основной объем нагрузки по обеспечению общественного порядка.

В обеспечении общественного порядка и общественной безопасности, задействуются различные службы и подразделения ОВД. К этим подразделениям относятся: патрульно-постовая служба полиции, уголовный розыск, по борьбе с экономическими преступлениями, подразделения ГИБДД,

---

[93] Куянова А.В., Юрицин А.Е. Административно-правовые основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности // Вестник Омской юридической академии. - 2014. - № 2 (23). - С. 4.

подразделения по делам несовершеннолетних, служба участковых уполномоченных полиции, и другие[94].

В ФЗ о полиции урегулированы конкретные аспекты осуществления деятельности полиции, координируются действия по обеспечению общественной безопасности в чрезвычайной обстановке. Данный закон наделяет ОВД правами по применению мер государственного принуждения. На деятельность ОВД распространяется положения закона в любых условиях обстановки, включая и чрезвычайные. Указанная правовая основа закона о применении физической силы, специальных средств и оружия относится и к субъектам их применения вне зависимости от обстановки.

Далее следует рассмотреть особенности охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

Прежде следует заметить, что совокупность мер административного предупреждения и пресечения, применяемых как на стадии подготовки к проведению публичного мероприятия, так и в связи с корректировкой его непосредственного проведения составляет административно-правовой режим обеспечения порядка проведения публичного мероприятия[95]. При этом указанные средства включают в себя: средства обеспечения деятельности уполномоченных субъектов по надзору за соблюдением законодательства в рассматриваемой сфере; средства предупреждения нарушения установленных правил организации и проведения публичных мероприятий; средства устранения и нейтрализации причин и условий способствующих возникновению нарушений; средства содействия органам власти различного уровня, органам местного самоуправления, организациям и гражданам в вопросах реализации их прав и законных полномочий; средства обеспечивающие пресечение нарушений установленного порядка; средства

[94] Калюжный Ю.Н. Тактические особенности деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности // Наука и практика. 2015. № 2 (63). С. 53.
[95] Сергеев А.В., Сычев М.Е. К вопросу о понятии и содержании термина «охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий» // Постулат. 2018. № 12-1 (38). С. 17.

привлечения нарушителей к ответственности, установленной в законодательстве Российской Федерации[96].

При проведении массовых мероприятий главными задачами ОВД можно назвать: организация условий для безопасного проведения массовых мероприятий, обеспечение непосредственной безопасности граждан, обеспечение и поддерживание надлежащего порядка на прилегающих территориях, профилактика, предупреждение, пресечение противоправных посягательств, а также оказание содействия организаторам данных мероприятий, пределах имеющейся компетенции.

Для реализации первой задачи, суть которой состоит в организация условий для проведения массовых мероприятий, ст. 12 ФЗ о полиции определяет обязанности полиции, среди которых содержится обязанность «обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий».

В целях выполнения полицией перечисленных обязанностей Указом Президента РФ «Вопросы организации полиции»[97] установлено, что «в состав полиции входят подразделения, организации и службы, на которые возлагаются: ...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».

Сотрудники полиции присутствуют при проведении массовых мероприятий. И данный факт пребывания, в форменной одежде, полицейского

---

[96] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. №7.С. 8.

[97] Указ Президента РФ от 01.03.2011 г. № 250 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.

оказывает сдерживающее (профилактическое) воздействие на правонарушителей, способствует недопущению нарушений, и внушает гражданам уверенность в личной безопасности, безопасности своего имущества, защите их прав и свобод.

Для окончательной реализации функции профилактики этого недостаточно. В связи с этим, для предотвращения правонарушений, наряды патрульно-постовой службы полиции в обязаны производить активное наблюдение за местами вероятного появления и укрытия правонарушителей среди участников праздничных мероприятий, спортивных соревнований, своевременно предостерегать граждан от совершения проти-воправных действий, разъяснять им недопустимость антиобщественного поведения; выявлять обстоятельства, которые могут способствовать совершению правонарушений, и принимать меры к их устранению[98].

Решение второй задачи (обеспечение безопасности граждан) органы внутренних дел осуществляют благодаря предоставленным им правам. Среди них следующие:

- патрулировать общественные места, где проводится массовое мероприятие, оборудовать при необходимости контрольные и контрольно-пропускные пункты, выставлять посты, в том числе стационарные, и заслоны, использовать другие формы, создающие обстановку контроля за поведением возможных нарушителей;

- осуществлять в целях обеспечения безопасности граждан и общественного порядка совместно с организаторами публичных и массовых мероприятий личный осмотр граждан, находящихся при них вещей при проходе на территории сооружений, на участки местности либо в общественные места, где проводятся массовые мероприятия, с применением в случае необходимости технических средств, а при отказе гражданина

[98] Климова М.И., Абалонский В.В. Взаимодействие строевых подразделений ППС полиции при осуществлении охраны общественного порядка и общественной безопасности с общественными формированиями // В сборнике: Актуальные проблемы административной деятельности и охраны общественного порядка: материалы регионального межведомственного научно-практического семинара. 2015. С. 35.

подвергнуться личному осмотру не допускать его на такие территории, участки местности и в такие общественные места;

- проникать в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением определенных в ч. 3 ст. 15 ФЗ о полиции), для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях;

- проводить по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности;

- ограничивать или запрещать движение как транспорта, так пешеходов при оцеплении (блокировании) участков местности (п. 1-2 ч. 2, ч. 3 ст. 16 ФЗ о полиции);

- применять, при несанкционированных собраниях, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований насильственного характера, направленные на нарушение общественного порядка, работу средств связи, транспорта и организаций, специальные средства (п. 2 ч. 1 ст. 22 ФЗ о полиции);

- реализовывать другие полномочия»[99].

Решение задачи по предупреждению и пресечению преступлений и правонарушений осуществляется в рамках законодательства об административных правонарушениях и преступлениях. В частности, все силы полиции имеют свою ведомственную подчиненность и свои непосредственные задачи. Они обеспечивают предотвращение и пресечение преступлений и нарушений общественного порядка в районах их постов и маршрутов, расположенных в непосредственной близости от места проведения публичного мероприятия. Функция борьбы с преступлениями и административными правонарушениями реализовывается в процессе принятия мер, обеспечивающих пресечение и раскрытие данных противоправных явлений,

[99] Рыжаков А.П. Организация полиции в Российской Федерации. Разъяснение норм, содержащихся в Указе Президента РФ № 250 от 01.03.2011 г. «Вопросы организации полиции». М., 2012. С. 12.

оказания действенной помощи оперативным аппаратам полиции. Полицейские ведут решительную борьбу, как с мелким хулиганством, так и другими правонарушениями.

Получая информацию о готовящемся, совершаемом или совершенном правонарушении, наряды обязаны незамедлительно уведомить об этом в дежурную часть, прибегнув к помощи средств радио- и телефонной связи либо используя другие способы: через сторожей, дворников, и других лиц. В это же время принимают необходимые меры, направленные на предотвращение и пресечение преступления, задержание преступников, оказание помощи пострадавшим, выявление свидетелей и сохранение вещественных доказательств.

Так как сотрудники полиции обязаны сохранить обстановку на месте происшествия, то им необходимо удалить с места правонарушения всех находящихся там граждан, не делая исключения для потерпевших, а при необходимости оцепляют его. На данном месте патрульные и постовые находятся до получения распоряжения дежурного по органу либо до прибытия оперативно-следственной группы.

Осуществление требуемого содействия организаторам проведения массового мероприятия в рамках предоставленной компетенции состоит в поддержание общественного порядка в месте проведения массовых мероприятий. Такие действия могут заключаться в недопущении массовых беспорядков, в защите руководителей массовых мероприятий в случае необходимости[100].

Специфику правоохранительной деятельности, ее тактику и выбор конкретных мер реализуемых субъектами обеспечения охраны общественного порядка и обеспечения безопасности обусловливают: вид, характер и масштаб мероприятия; особенности места (территории) его проведения; конструктивные особенности зрелищных, спортивных и иных объектов их проведения; наличие специфического контингента участников и зрителей; психологическое

[100] Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7.С. 8.

отношение к данному мероприятию участников и общий фон; погодные условия и иные обстоятельства проводимого мероприятия.

Следует обратить внимание на то, что в Самарской области органами полиции ведется активная работа по охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

Так, ежесуточно для обеспечения общественного порядка на улицах и в иных общественных местах области выставляется 448 нарядов комплексных сил. В целях постоянного присутствия нарядов полиции в местах массового пребывания граждан на территории г.г. Самара и Тольятти установлены стационарные посты полиции.

Всего в 2018 году сотрудниками подразделений ОВД, задействованных в системе единой дислокации (ППСП и ДПС ГИБДД) было раскрыто 4517 преступлений, в том числе: совершенных в общественных местах – 3005, на улицах – 2000. Сотрудниками ППСП составлено 37084 протокола по выявленным административным правонарушениям[101].

За 2018 год органами внутренних дел Самарской области было обеспечено проведение 8350 общественно-политических, культурно-зрелищных и спортивных мероприятий, в которых приняло участие около 6 млн. 757 тыс. человек. Для обеспечения общественного порядка и безопасности задействовалось было более 82 тыс. сотрудников органов внутренних дел Самарской области[102].

В г. Тольятти в рамках действующей в городе муниципальной программы «Профилактика терроризма, экстремизма и иных правонарушений на 2017-2019 г.г.»[103] реализуется проект интеллектуальной системы безопасности, основанной на видеонаблюдении – АПК «Безопасный город». Целью У МВД России по г. Тольятти в данном вопросе является увеличение количества камер

---

[101] Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).
[102] Там же.
[103] Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 30.08.2016 г. № 2769-п/1 (ред. от 11.02.2019) «Об утверждении муниципальной программы «Профилактика терроризма, экстремизма и иных правонарушений на территории городского округа Тольятти на 2017 - 2019 годы» // Городские ведомости. 2016. № 61(1935).

системы «Безопасный город» в г.о. Тольятти и как следствие значительное прогнозируемое сокращение количества преступлений совершаемых в общественных местах г. Тольятти[104].

Таким образом, во исполнение задачи полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности определяют порядок проведения публичного мероприятия. Органы внутренних дел - является основным субъектом по охране общественного порядка при проведении публичных мероприятий. Правоохранительная деятельность, осуществляемая органами внутренних дел (полиции) в пределах своей юрисдикции, в рассматриваемой сфере представляет собой систему правоотношений внутриорганизационного характера, содержательная характеристика которых определяет степень эффективности предупредительных и пресекательных мер в отношении группового нарушения общественного порядка при проведении мероприятий массового характера. Каждая служба органов внутренних дел в рамках своих полномочий обеспечивает как создание нормальных условий проведения праздников и иных массовых мероприятий, так и охрану жизни, здоровья граждан, являющихся участниками и зрителями массовых мероприятий.

3.3. Проблемы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности

Взаимодействие полиции с общественными организациями правозащитной и правоохранительной направленности осуществляется в форме совместной разработки и реализации программ и отдельных мероприятий по привлечению граждан к охране правопорядка. В регионах уже накоплен значительный положительный опыт в создании и формировании народных

[104] Отчет начальника Управления МВД России по г. Тольятти перед представительным органом городского округа Тольятти [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).

дружин, проведении широкой просветительской работы, направленной на привлечение граждан к участию в мероприятиях по охране правопорядка.

Так, народные дружинники привлекаются к совместному с сотрудниками полиции патрулированию улиц и общественных мест, обеспечению безопасности дорожного движения, проведению индивидуально-профилактической работы с несовершеннолетними лицами, допускающими правонарушения. Представители казачества принимают участие в охране общественного порядка, обеспечении общественной безопасности при проведении массовых мероприятий.

На постоянной основе территориальные органы МВД России осуществляют сотрудничество с добровольческими поисковыми отрядами, созданными в 70 субъектах Российской Федерации и объединяющими свыше 15 тысяч человек. Главным направлением этого сотрудничества является поиск пропавших лиц, в первую очередь несовершеннолетних. В целях повышения результативности совместной работы с ними регулярно проводятся совещания, учебно-методические сборы с привлечением сотрудников МЧС и Минздрава России[105].

Так, в Самарской области работа по реализации Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка»[106] осуществляется во взаимодействии с органами исполнительной власти и местного самоуправления. В Самарской области осуществляет свою деятельность 141 добровольная народная дружина общей численностью 3067 человек.

В 2018 году с участием народных дружинников в составе дополнительных пеших нарядов было раскрыто 4 преступления; выявлено и пресечено 3576 административных правонарушений; доставлено в ДЧ ОВД по подозрению в совершении преступлений 214 граждан; совместно с участковыми уполномоченными полиции по месту жительства проверено 7552

---

[105] Кокорев В.Ю., Яковлев О.В. Перспективы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2018. № 4 (42). С. 15-20.

[106] Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 4. Ст. 1536.

лица, состоящих на профилактических учетах; выявлено 511 лиц, требующих контроля со стороны органов внутренних дел[107].

В 2018 году сотрудниками ГИБДД, при содействии активистов общественной организации «Ночной патруль», было выявлено 163 водителя, управлявших автомобилем в состоянии опьянения и отказавшихся от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения. К административной ответственности за различные нарушения ПДД РФ по информации, полученной от участников проекта, привлечено 193 водителя[108].

В сентябре 2016 года ГУ МВД России по Самарской области заключено соглашение о сотрудничестве с Самарской региональной общественной организацией «Будущее 63 региона», работа которой направлена на профилактику преступлений и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков.

В 2018 году сотрудниками УНК ГУ МВД России по Самарской области совместно с СРОО «Будущее 63 региона» было организовано проведение 9 мероприятий, направленных на профилактику преступлений и правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, а также способствующих развитию и укреплению среди молодежи ценности здорового образа жизни и ответственной гражданской позиции.

В рамках осуществления взаимодействия с институтами гражданского общества с 2008 года при ГУ МВД России по Самарской области образован Общественный совет.

Функционирует официальный сайт Главного управления МВД России по Самарской области, через который граждане могут обратиться непосредственно к руководству Главного управления по вопросам, входящим в компетенцию органов внутренних дел, в том числе и по фактам нарушения их законных прав и интересов сотрудниками органов внутренних дел.

---

[107] Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).
[108] Там же.

Начальником Главного управления с привлечением средств массовой информации, в том числе ГТРК «Россия – Самара», проводятся прямые линии с жителями области по вопросам, входящим в компетенцию ГУ МВД России по Самарской области[109].

В то же время потенциал институтов гражданского общества в реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности используется не в полной мере.

Гражданское общество как универсальная практика самоорганизации и реализации прав и свобод различными социальными субъектами является неотъемлемой частью современной социально-экономической и политической жизни. В процессе сложных преобразований, происходящих в России, данный институт постепенно переходит к устойчивой форме организации общественной жизни и совместной деятельности людей. Наблюдается рост гражданской активности россиян и значительное увеличение количества тех, кто вовлечен в различные общественные инициативы, добровольческую и благотворительную деятельность.

Проявляясь как совокупность действий индивидов и социальных групп, гражданская активность направлена на реальное изменение и улучшение условий общественной жизни, формирование правовой культуры, обмен информацией, координацию межличностного и межгруппового взаимодействия в социальных процессах.

Гражданское участие населения реализуется внутри и посредством структур гражданского общества. Сегодня наблюдается глубокая внутренняя сегментация его институтов, обусловленная противоречием интересов и разнообразием несовпадающих целей у их представителей.

Основой гражданского общества признается совокупность некоммерческих организаций (далее – НКО) – от крупных корпоративных и

---

[109] Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).

частных благотворительных фондов до небольших НКО социальной направленности, работающих на муниципальном уровне.

Эффективное существование институтов гражданского общества возможно лишь во взаимодействии с органами государственной власти и управления, которое имеет крайне противоречивый характер. Это обусловлено в первую очередь разнонаправленностью в целеполагании различных институтов гражданского общества, а также низкой эффективностью используемых государством форм и методов привлечения и поддержания гражданской активности. Об этом свидетельствуют результаты исследования механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в России[110]. Более того, несовпадение векторов гражданской активности и направлений деятельности органов внутренних дел, малый эффект от гражданского участия в правоохранительной сфере не только дезорганизуют работу по обеспечению безопасности населения страны, но и усиливают индивидуалистические настроения в обществе.

Следовательно, при организации взаимодействия полиции с институтами гражданского общества необходимо учитывать специфику их деятельности (религиозная, экономическая, политическая, правовая, научная, просветительская, художественная, правозащитная и др.). Таким образом, актуализируется совокупность всех имеющихся в гражданском обществе возможностей, т. е. потенциал его представителей как на федеральном, так и региональном уровнях[111].

Можно выделить следующие потенциальные направления привлечения граждан к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности:

1. Привлечение человеческого и общественного капитала, который может быть использован полицией.

---

[110] Васильев С.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 20.

[111] Региональное гражданское общество: динамика развития / Под науч. рук. В.А. Ильина. Вологда, 2015. С. 48.

Институты гражданского общества следует рассматривать как мобильный, адаптируемый механизм внедрения гражданских инициатив в процессы гражданского и социального участия в охране общественного порядка. Они организуют людей в группы и сообщества, которые способны влиять на формирование и реализацию государственной политики в правоохранительной сфере, осуществлять мониторинг нарушений прав и свобод, предоставляют гражданам и их объединениям возможность совершенствования образа жизни посредством контроля за выполнением возложенных на полицию задач и функций.

Главным условием эффективности этой деятельности является сеть коммуникаций между органами внутренних дел и общественностью, основанная на доверии, открытости, обмене информацией и сотрудничестве, публичности разработки, принятия и реализации совместных решений.

2. Снижение общественно-политической и криминогенной напряженности в обществе путем активизации гражданского участия в социальном управлении, в том числе в правоохранительной деятельности.

Участие граждан в различных структурах и институтах гражданского общества, объединение индивидов в разные группы для совместного решения сложных вопросов, достижение консенсуса как внутри сообщества, так и в процессе диалога с органами государственной власти и управления, приводит к депривации социальных групп и общественных организаций.

Как следствие, снижается уровень социальной, политической, межнациональной, межконфессиональной конфликтогенности в обществе, что позитивно сказывается на криминальной ситуации как в отдельно взятом регионе, так и в стране в целом.

3. Разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы и организации взаимодействия полиции с представителями гражданского общества. Общественные формирования, особенно организации правозащитной и правоохранительной направленности, выступая с инициативами по расширению предметной области взаимодействия с органами

внутренних дел, выражая мнение и привлекая внимание широкой общественности к отдельным вопросам несовершенства нормативно-правового регулирования процессов построения партнерской модели сотрудничества[112], тем самым инициируют законотворчество, способствуя его оптимизации. Таким образом, значимые, с точки зрения общественности, аспекты взаимодействия с полицией, не урегулированные либо недостаточно четко регламентируемые, с помощью институтов гражданского общества попадают в поле зрения органов государственной и муниципальной власти. Все это в перспективе приводит к совершенствованию права.

4. Посредничество институтов гражданского общества между целевыми аудиториями государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности и полицией.

Их посреднический потенциал обусловлен в первую очередь возможностью включенного наблюдения за происходящими трансформациями во взаимодействии населения с органами государственной власти и управления (поддержка, одобрение, приверженность, недовольство, неприязнь, апатия). Благодаря этому появляется возможность прогнозировать наиболее вероятную реакцию общественности на решения, принимаемые государственными органами, в частности органами внутренних дел.

Посредничество институтов гражданского общества между МВД России и гражданами проявляется в улучшении качества предоставляемых населению ведомственных услуг. При взаимодействии с органами государственной власти население все чаще использует информационные технологии и информационно-телекоммуникационные сети, что способствует опережающему росту запросов граждан на услуги по сравнению с возможностями их адекватного удовлетворения. Значимость представителей гражданского общества в этом процессе заключается в отзывчивости на запросы общества, в независимой оценке потребностей, интересов и

[112] Кудрин А.Л., Алексеева Л.М. Открытость информации о деятельности органов внутренних дел. М., 2015.

возможностей государства и общества, а также в гибкости, новаторском подходе к поиску рациональных способов удовлетворения государством общественных запросов.

5. Гражданская активность и общественное участие в профилактике правонарушений и преступлений.

Потенциальные возможности институтов гражданского общества в сфере профилактики правонарушений и преступлений особенно важны. Профилактические меры социально-культурного, воспитательного, духовно-нравственного и иного характера, направленные на нейтрализацию или устранение предпосылок, причин и условий совершения правонарушений и преступлений могут быть достигнуты путем реализации таких гражданских инициатив, как изменение факторов, которые предрасполагают к противоправным деяниям, формирование «нулевой терпимости» общества к правонарушениям, виктимологическое просвещение, социальная адаптация людей, освободившихся из мест лишения свободы, а также лиц без определенного места жительства и рода занятий и др.

К наиболее перспективным формам взаимодействия полиции с институтами гражданского общества по привлечению граждан к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности следует отнести:

- участие представителей МВД России в работе федеральных и региональных гражданских форумов в целях поддержания наиболее эффективных практик и консолидации гражданской активности в правоохранительной сфере, формирования единого видения общероссийской и региональных повесток взаимодействия институтов гражданского общества и органов внутренних дел;

- разработку и реализацию программ профессионализации НКО в целях повышения качества гражданских правоохранительных проектов;

- оказание методической помощи общественным организациям правоохранительной направленности в подготовке заявок в Фонд президентских грантов;

- инициирование и организационно-методическое сопровождение проведения совместно с представителями общественных формирований правоохранительной направленности профилактических рейдов, связанных с обеспечением безопасности дорожного движения, в целях создания в обществе атмосферы нетерпимости к противоправному поведению на дорогах, информирования Госавтоинспекции о грубых нарушениях, допущенных водителями; мобилизация и привлечение молодежных общественных организаций к проведению антинаркотических акций, направленных на формирование у подрастающего поколения психологического иммунитета к потреблению наркотиков;

- мониторинг интернет-ресурсов,

- созданных для консолидации гражданского участия и развития сотрудничества между НКО, экспертиза гражданских инициатив правоохранительной направленности, организационная и методическая поддержка реализации общественных инициатив, направленных на решение проблем в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности.

Выводы по третьей главе выпускной квалификационной работе.

1. Проведенный анализ понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» позволил сформулировать определения общественной безопасности и общественного порядка. Обобщая сказанное был сделан вывод о том, что понятие «обеспечение общественного порядка и общественной безопасности» представляет собой комплексную систему мер предупреждения, предотвращения и пресечения нарушений прав и свобод физических и юридических лиц, их судебной защиты, реализации юридической ответственности.

2. Правоохранительная деятельность, осуществляемая полицией в пределах своей юрисдикции, в сфере охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности представляет собой систему правоотношений внутриорганизационного характера, содержательная характеристика которых определяет степень эффективности предупредительных и пресекательных мер в отношении нарушения общественного порядка.

3. В настоящее время актуальным является поиск новых путей привлечения и использования гражданской активности в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, создания благоприятных условий для поддержания процесса устойчивого и поступательного развития взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, совершенствования системы контактов и информационного взаимообмена, двустороннего и многостороннего сотрудничества между ними.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение проведенного исследования объектов полицейской охраны необходимо сформулировать следующие выводы.

Во-первых, под объектом полицейской охраны следует понимать предусмотренное нормами права реально существующее благо, имеющее определенную ценность для личности, общества и государства, нуждающееся в особой охране и защите от противоправных и иных действий и угроз любого характера, находящееся во взаимодействии с субъектом полицейской деятельности, который устанавливает режим полицейской охраны предметного характера.

Во-вторых, все объекты полицейской охраны можно подразделить на отдельные виды по следующим основаниям:

- общие объекты полицейской охраны: общественный порядок, общественная безопасность;

- специальные объекты полицейской охраны: объекты государственной охраны, охраняемые территории, Государственная граница, специальные сооружения;правительственная корреспонденция.

В-третьих, обеспечение прав и свобод граждан – сложный и многоплановый процесс, представляющий собой комплекс правовых и организационных мероприятий. Поэтому не вызывает сомнений тот факт, что мало закрепить или продекларировать права и свободы граждан, – важно создать механизм их реализации, а также обеспечить их соблюдение необходимыми гарантиями.

В-четвертых, полиция является одним из субъектов реализации государственного принуждения. Применение мер государственного принуждения не должно нарушать имущественные и личные неимущественные права граждан. Наиболее содержательно вопросы административного принуждения, как с материальной, так и с процессуальной точки зрения, регламентируются гл. 27 КоАП РФ в которой определяется функциональность

мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, однако в ней не содержится указания на то, что функция обозначенных мер – это обеспечение прав и свобод граждан, как вовлеченных, так и не вовлеченных в производство по делу об административном правонарушении. В этой связи в ст. 27.1 КоАП РФ необходимо закрепить положение о том, что меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении применяются в целях обеспечения прав и свобод граждан, применение данных мер не должно способствовать унижению человеческого достоинства физического лица или причинять ему физические или нравственные страдания.

В настоящее время необходимо отказаться от чрезмерного административно-ограничительного регулирования общественных отношений, создать благоприятную среду для развития различного рода социальных инициатив, исходящих от самих граждан, расширить возможности уведомительного порядка регулирования общественных отношений в публичной сфере, широко использовать стимулирующие средства в деле обеспечения прав и свобод граждан.

В-пятых, от организации работы полиции, надлежащей системы управления в сфере внутренних дел в целом, зависит эффективность обеспечения прав и свобод граждан в самых различных сферах их жизнедеятельности. Несмотря на важность организационного аспекта в деятельности полиции, весьма значимым представляется вопрос относительно механизма реализации административно-правовых средств обеспечения прав и свобод граждан в сфере внутренних дел. Реализация норм права осуществляется через соответствующий правовой механизм, который выполняет некоторую интегрирующую функцию, дающую возможность соединить в себе различные правовые средства и получить новое правовое образование, позволяющее правовой норме достигать поставленного перед ней результата.

В-шестых, проведенный анализ понятий «общественный порядок» и «общественная безопасность» позволил сформулировать следующие определения:

- общественная безопасность - состояние защищенности наиболее важных интересов личности и общества от внутренних и внешних угроз социального, природного и техногенного характера;

- общественный порядок - это единство правопорядка и морального порядка, обеспечивая которые и охраняя компетентными органами достигается состояние соблюдения всех общепринятых и одобряемых, государством и обществом социальных норм, общественного спокойствия и благополучия человека;

- правопорядок - состояние урегулированности общественных отношений правовыми нормами, моральный порядок - нормами морали, корпоративными нормами, нормами и правилами человеческого общежития, обычаев, традиций и ритуалов»;

- обеспечение общественного порядка и общественной безопасности - комплексная система мер предупреждения, предотвращения и пресечения нарушений прав и свобод физических и юридических лиц, их судебной защиты, реализации юридической ответственности.

В целом, общественный порядок и общественную безопасность формируют не только правовые нормы, но и другие социальные нормы. Поэтому и об обеспечении общественного порядка и общественной безопасности в целом можно говорить только при использовании развернутой системы взаимодополняющих друг друга гарантий, которые позволяют не допустить или выявить любое правонарушение в этой сфере, а также реализовывать меры юридической ответственности.

В-седьмых, правоохранительная деятельность, осуществляемая полицией в пределах своей юрисдикции, в сфере охраны и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности представляет собой систему правоотношений внутриорганизационного характера, содержательная

характеристика которых определяет степень эффективности предупредительных и пресекательных мер в отношении нарушения общественного порядка.

В-восьмых, можно выделить следующие потенциальные направления привлечения граждан к реализации государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности:

- привлечение человеческого и общественного капитала, который может быть использован полицией;

- снижение общественно-политической и криминогенной напряженности в обществе путем активизации гражданского участия в социальном управлении, в том числе в правоохранительной деятельности;

- разработка предложений по совершенствованию нормативной правовой базы и организации взаимодействия полиции с представителями гражданского общества;

-посредничество институтов гражданского общества между целевыми аудиториями государственной политики в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности и полицией;

- гражданская активность и общественное участие в профилактике правонарушений и преступлений.

Таким образом, актуальным является поиск новых путей привлечения и использования гражданской активности в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия преступности, создания благоприятных условий для поддержания процесса устойчивого и поступательного развития взаимодействия полиции с институтами гражданского общества, совершенствования системы контактов и информационного взаимообмена, двустороннего и многостороннего сотрудничества между ними.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 . № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 г. № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 г. № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
2. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 23.04.2019) // СЗ РФ. 2002. № 1 (Ч. 1). Ст. 1.
4. Федеральный закон от 02.04.2014 г. № 44-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об участии граждан в охране общественного порядка» // СЗ РФ. 2014. № 4. Ст. 1536.
5. Федеральный закон от 06.04.2011 г. № 64-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» // СЗ РФ. 2011. № 15. Ст. 2037.
6. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ (ред. от 01.04.2019) «О полиции» // СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.
7. Федеральный закон от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 2.
8. Федеральный закон от 02.05.2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060.
9. Федеральный закон от 20.12.2004 г. № 166-ФЗ (ред. от 06.03.2019) «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» // СЗ РФ. 2005. № 52 (Ч. 1). Ст. 5270.
10. Федеральный закон от 27.05.1996 г. № 57-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственной охране» // СЗ РФ. 1996. № 22. Ст. 2594.

11. Федеральный закон от 10.12.1995 г. № 196-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «О безопасности дорожного движения» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
12. Федеральный закон от 14.03.1995 г. № 33-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об особо охраняемых природных территориях» // СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.
13. Федеральный закон от 20.04.1995 г. № 45-ФЗ (ред. от 01.07.2017) «О государственной защите судей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов» // СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1455.
14. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ (ред. от 30.10.2018) «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649 и др.
15. Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 1 (Ч. 2). Ст. 212.
16. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации: утв. Президентом РФ 14.11.2013 г. № Пр-2685 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
17. Указ Президента РФ от 01.03.2011 г. № 250 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы организации полиции» // СЗ РФ. 2011. № 10. Ст. 1336.
18. Указ Президента РФ от 16.08.2004 г. № 1082 (ред. от 26.01.2019) «Вопросы Министерства обороны Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538.
19. Приказ МВД России от 29.01.2008 г. № 80 (ред. от 12.02.2015) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции» (вместе с «Уставом патрульно-постовой службы полиции») // БНА федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 27.
20. Приказ МВД России от 31.12.2012 г. № 1166 (ред. от 08.09.2016) «Вопросы организации деятельности участковых уполномоченных полиции» // Российская газета. 2013. 27 марта. № 65.
21. Постановление Мэрии городского округа Тольятти Самарской области от 30.08.2016 г. № 2769-п/1 (ред. от 11.02.2019) «Об утверждении

муниципальной программы «Профилактика терроризма, экстремизма и иных правонарушений на территории городского округа Тольятти на 2017 - 2019 годы» // Городские ведомости. 2016. № 61(1935).

22. Закон РФ от 05.03.1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 1992. 06 мая. № 103. (утратил силу).
23. Аврутин Ю.Е. К вопросу об административно-правовом режиме обеспечения общественного порядка // Административное право и процесс. 2013. № 7.С. 7-10.
24. Аврутин Ю.Е. Полицейское право современной России: всегда ли полезны аргументы «за»? // Полицейское право. 2005. № 3. С. 5-9.
25. Альханов Н.М. Анализ юридических гарантий социального государства // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. Т. 1. № 11-1. С. 238-244.
26. Антонов А.Б. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. М., 1996. 420 с.
27. Бекетов О.И., Майле А.Д. О предмете полицейского права // Актуальные проблемы полицейского права. Омск, 2015. 288 с.
28. Бекетов О.И., Опарин В.Н., Сургутсков В.И. Сфера внутренних дел и современная система правоохранительных органов России // Российский юридический журнал. 2018. № 1. С. 135-140.
29. Бельский К.С. О системе административного права // Государство и право. 1998. № 3. С. 5-9.
30. Бельский К.С. Полицейское право: Лекционный курс / Под ред. А.В. Куракина. М.: Дело и Сервис, 2004. 540 с.
31. Бельский К.С., Елисеев Б.П., Кучеров И.И. Полицейское право как подотрасль административного права // Государство и право. 2001. № 12. С. 44-47.
32. Братко А.Г. Правоохранительная система (Вопросы теории). М., 1991. 340 с.

33. Братко А.Г. Правоохранительная система: понятие и основные элементы содержания // Проблемы развития правоохранительных органов. Труды Академии. М.: Изд-во Акад. МВД России, 1994. 360 с.
34. Брусницына С.В. Система юридических гарантий права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду // Вестник Челябинского государственного университета 2014. №19. С. 10 – 15.
35. Буденко Н.И. Административно-правовое положение граждан в сфере общественного порядка: дис. … канд. юрид. наук. М., 1986. 165 с.
36. Васильев С.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия общественных объединений с правоохранительными органами России в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 30 с.
37. Волошко А.И. Нормативно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере охраны прав личности с учетом норм международного права // Проблемы развития правоохранительных органов. М., 1994. 277 с.
38. Гессен В.М. Административное право: Моногр. СПб., 2013. 412 с.
39. Гришаев А.Н. Обеспечение прав граждан при назначении органами внутренних дел административных наказаний: автореф дис. … канд. юрид. наук. М., 2008. 31 с.
40. Грищенко А.Н. Административно-правовая база и функции полиции по охране и защите прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. - 2018. - № 1 (45). – С. 123-129.
41. Грищенко А.Н. Организационные и правовые основы обеспеченности полицейских функций по реализации прав и свобод граждан // Вестник Всероссийского института повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации. 2018. № 2 (46). С. 63-69.

42. Гунич С.В. Органы внутренних дел как элемент конституционно-правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации: автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2015. 28 с.
43. Гущин В.В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : Дис. ... докт. юрид. наук. М., 1998. 422 с.
44. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: В 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2015. 670 с.
45. Дубровский Д.С. Меры административного пресечения, ограничивающие свободы личности. М., 2009. 266 с.
46. Дюмина А.А. К вопросу о соотношении понятий «безопасность», «национальная безопасность», «транспортная безопасность» // В сборнике: Наука и образование: отечественный и зарубежный опыт шестнадцатая международная научно-практическая конференция. 2018. С. 260-264.
47. Ермаков В.И. Полиция Чешской Республики: правовой статус, функции организация. М., 2003. 244 с.
48. Жилина М. Л. Конституционно-правовые ограничения политических прав и свобод граждан Российской Федерации: Автореф. дис. … канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. 22 с.
49. Зиборов О.В., Войде Е.Г. Обеспечение прав человека как приоритетное направление деятельности органов внутренних дел // Российский следователь. 2018. № 12. С. 62-68.
50. Зырянов С.М. Административный надзор полиции и полицейский надзор: соотношение правовых категорий // Журнал российского права. 2012. № 2. С. 48 – 51.

51. Игнатенко В.В. Административно-деликтное законодательство: понятие и функции // Административное право на рубеже веков. Екатеринбург, 2003. 260 с.
52. Информационно-аналитическая записка о результатах оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел Самарской области за 2018 год [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).
53. Калюжный Ю.Н. Тактические особенности деятельности подразделений полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности // Наука и практика. 2015. № 2 (63). С. 52-55.
54. Кардашов Р.А. Организационный механизм органа внутренних дел и проблемы его формирования: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 2007. 34 с.
55. Киричек Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации: автореф. дис. … д-ра юрид. наук. М., 2015. 51 с.
56. Климова М.И., Абалонский В.В. Взаимодействие строевых подразделений ППС полиции при осуществлении охраны общественного порядка и общественной безопасности с общественными формированиями // В сборнике: Актуальные проблемы административной деятельности и охраны общественного порядка: материалы регионального межведомственного научно-практического семинара. 2015. С. 32-36.
57. Козлов Ю.М. Административное право. М., 2001. 412 с.
58. Козлова Е.И. Конституционное право России. М.: Проспект, 2015. 670 с.
59. Кокорев В.Ю., Яковлев О.В. Перспективы взаимодействия полиции с институтами гражданского общества в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и противодействия

преступности // Вестник Краснодарского университета МВД России. 2018. № 4 (42). С. 15-20.

60. Коренев А.П. Административное право России. Ч. I. М., 2000. 412 с.
61. Коротких А.Г. К дискуссии о понятии «общественный порядок»: проблемы применения в административном законодательстве // Вестник ВГУ. Сер.: Право. 2016. № 2. С. 163-167.
62. Кудрин А.Л., Алексеева Л.М. Открытость информации о деятельности органов внутренних дел. М., 2015. 250 с.
63. Куянова А.В., Юрицин А.Е. Административно-правовые основы деятельности полиции по охране общественного порядка и общественной безопасности // Вестник Омской юридической академии. - 2014. - № 2 (23). - С. 4-8.
64. Луковская Д. И. Классификация прав и свобод человека и гражданина // История государства и права. 2007. № 15. С. 15-19.
65. Магруфов А.А. Социалистическая законность и ее реализация в деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. … канд. юрид. наук. М., 1978. 33 с.
66. Мельников В.А. Административно-правовое ограничение прав граждан и механизм его реализации органами внутренних дел: автореф. дис. … д-ра юрид наук. Краснодар, 2015. 49 с.
67. Мельников В.А., Белов А.А. Административное принуждение в деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения. Волгоград, 2006. 216 с.
68. Основы управления в органах внутренних дел / Под ред. А.П. Коренева. М., 1994. 410 с.
69. Отчет начальника Управления МВД России по г. Тольятти перед представительным органом городского округа Тольятти [Электронный ресурс] // Режим доступа: https://63.мвд.рф/action/otcheti (дата обращения: 20.05.2019 г.).

70. Петухов В.Н. Исполнительная власть в Российской Федерации. Проблемы развития/ Отв. ред. И.Л. Бачило. М.: Юристъ, 1998. 416 с.
71. Пивоваров Д.В. Меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, посягающих на общественной порядок и общественную безопасность, применяемые сотрудниками полиции: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 41 с.
72. Плотникова И.Н. Система экономических прав и свобод человека и гражданина: проблемы классификации и содержания // Правовая политика и правовая жизнь. 2018. № 4. С. 40-44.
73. Региональное гражданское общество: динамика развития / Под науч. рук. В.А. Ильина. Вологда, 2015. 216 с.
74. Рудинский Ф.М. Права человека в современном мире // Марксизм и современность. 2000. № 1 (15). С. 15-20.
75. Рудинский Ф.М. Экономические и социальные права человека и гражданина: современные проблемы теории и практики / Под общ. ред. Ф.М. Рудинского. М.: Права человека, 2009. 412 с.
76. Рыжаков А.П. Организация полиции в Российской Федерации. Разъяснение норм, содержащихся в Указе Президента РФ № 250 от 01.03.2011 г. «Вопросы организации полиции». М., 2012. 120 с.
77. Рыжаков А.П. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О полиции» [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс.
78. Савчук А.П. Роль органов внутренних дел в укреплении законности и охране прав граждан в сфере предпринимательства: автореф. дис. … канд. юрид наук. Киев, 1992. 33 с.
79. Сакович В.А., Бровка Г.М. Инновационная безопасность: основные понятия, сущность // Наука и техника. 2016. Т. 15. № 2. С. 144 - 153.
80. Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. М., 1970. 390 с.

81. Сергеев А.В., Сычев М.Е. К вопросу о понятии и содержании термина «охрана общественного порядка при проведении массовых мероприятий» // Постулат. 2018. № 12-1 (38). С. 16-19.
82. Серегин А.В. Внеколлективное поведение и общественный порядок. Организационно-правовые и социально-психологические факторы: Учебное пособие. М., 1980. 260 с.
83. Сибилева А.Ю. Пределы регулирования политических прав граждан как предмет конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 11 (96). С. 168-174.
84. Скрынник А.М. Транспортная (морская) безопасность в системе национальной и международной безопасности. Правовое регулирование // Северо-Кавказский юридический вестник. 2011. № 2. С. 17- 23.
85. Соловей Ю.П. Некоторые размышления о полицейском праве // Административное право и процесс. 2013. № 7. С. 5-9.
86. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: дис. … д-ра юрид. наук. М., 1993. 360 с.
87. Тарасов И. Основные положения Лоренца Штейна по полицейскому праву в связи с его учением об управлении. Киев, Университетская типография, 1874 г. [Электронный ресурс] // СПС Гарант.
88. Хачатуров Р.Л., Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности: Монография. СПб.: Юридический центр Пресс, 2007. 950 с.
89. Шабуров А.С. Правовая безопасность в системе национальной безопасности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2015. Т. 15. № 3. С. 24 – 30.
90. Шамрай В.II. Теоретико-правовое обеспечение общественного порядка и общественной безопасности в современных условиях // Социология и право. 2012. № 1. С. 110-115.

91. Шиенкова АС. Особенности деятельности полиции по охране правопорядка в общественных местах // Актуальные проблемы административной деятельности полиции. Краснодар, 2015. С. 116-120.
92. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.03.2017 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 13 части 1 статьи 13 Федерального закона «О полиции» в связи с жалобой гражданина В.И. Сергиенко» // ВКС РФ. 2017. № 4.