

На правах рукописи

Болдырев Улюмджи Константинович

**НАЧАЛЬНИК ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
НА РАЙОННОМ УРОВНЕ КАК ОРГАНИЗАТОР
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ**

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

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2018

Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Ульянов Александр Данилович

Официальные оппоненты: **Старостин Сергей Алексеевич**
доктор юридических наук, профессор,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О. Е. Кутафина (МГЮА)», профессор кафедры административного права и процесса

Пашин Вадим Михайлович
доктор юридических наук, доцент,
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России)», профессор кафедры уголовно-процессуального права и криминалистики

Ведущая организация: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Московский университет МВД России имени В. Я. Кикотя»

Защита состоится 4 октября 2018 г. в 16 ч. 00 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.08, созданного на базе Академии управления МВД России, по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, в аудитории 404–406.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Академии управления МВД России: <http://a.mvd.rf>.

Автореферат разослан «___» _____ 2018 г.

Ученый секретарь диссертационного совета Д 203.002.08
кандидат юридических наук

М. А. Васильева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Процесс развития российского государства постоянно сталкивается с рядом проблем, в том числе связанных с реализацией эффективной правоохранительной политики, что отрицательно сказывается на степени доверия граждан органам правопорядка. Обращаясь к Федеральному Собранию Российской Федерации, Президент Российской Федерации В. В. Путин обратил внимание на недостаточную эффективность деятельности органов государства, включая правоохранительную составляющую, что мешает проведению социально-экономических преобразований, создает почву для дальнейшего совершения преступлений. Имеющийся у Министерства внутренних дел потенциал, полагает Президент России, используется далеко не в полном объеме, в том числе в таких чувствительных для общества сферах, как защита прав и свобод граждан, их собственности и бизнеса от преступных посягательств, борьба с коррупцией.

Средством нейтрализации негативных тенденций выступает повышение качества организации правоохранительной деятельности в системе МВД России, способствующее наиболее рациональному и эффективному использованию человеческих и материальных ресурсов, тем более – в условиях оптимизации численности полиции. Успешное решение этой задачи во многом зависит от работы руководителя каждого территориального органа, подразделения внутренних дел, выстраиваемой на прочной правовой и организационной основе, при условии соответствующего уровня научно-методического и ресурсного обеспечения, постоянного поиска положительных примеров практической деятельности.

Органы внутренних дел, их руководители, накопили богатый опыт работы в области организации правоохранительной деятельности, однако для дальнейшего развития недостаточно только администраторских способностей, интуиции и прошлого опыта. Необходимы строгий и всесторонний анализ общественных тенденций, сложных переплетений различных сторон жизни, полный учет объективных закономерностей и специфики их проявлений в конкретных жизненных ситуациях, и на этой основе – выработка современных форм и методов творческого воздействия на процессы, происходящие в сфере правоохраны. Однако статистические сведения о состоянии этой работы свидетельствуют о множестве недочетов и неиспользованных резервах. Так, высокая сменяемость руководящего состава территориальных органов МВД России на районном уровне крайне негативно сказывается на общих результатах правоохранительной деятельности.

Потребность в глубокой теоретической проработке проблем организации правоохранительной деятельности заключается: а) в неопределенности понятийного аппарата, неясности формулировок целей, задач и иных элементов организационно-правового механизма, «запускающего» процесс правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне; б) несоответствии нормативно установленных полномочий

начальника территориального органа современным социальным потребностям; в) несовпадении существующей структуры управления в сфере внутренних дел с требованием оптимального распределения компетенции руководителей по правоохранительным функциям, а также с нормами управляемости, что приводит к перегруженности личного состава, выполнению руководителями органов внутренних дел функций, часто не связанных напрямую с организацией правоохранительной деятельности; г) фрагментарности научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Нерешенность названных проблем является причиной искажения представлений о реальном состоянии организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, приводит к неэффективному и нерациональному использованию ресурсов, неравномерной нагрузке на руководящий состав, перекладыванию ответственности за состояние организации правоохранительной деятельности на нижестоящих руководителей. Это, в свою очередь, снижает степень эффективности принимаемых правовых и организационных мер, направленных на совершенствование правоохраны. Такого мнения, например, придерживаются 69,4 % респондентов, опрошенных автором по исследуемым проблемам.

Вышеназванные обстоятельства обусловили актуальность темы исследования. Решение обозначенных проблем связано с поиском путей совершенствования организации правоохранительной деятельности, повышения роли начальников территориальных органов МВД России на районном уровне.

Степень разработанности темы. Проблемы, связанные с организацией правоохранительной деятельности, не относятся к числу недавно возникших. Свою лепту в их исследование внесли такие известные ученые, как Н. В. Бугель, Д. М. Гвишиани, Ю. М. Козлов, Ю. В. Кудрявцев, Б. П. Курашвили, О. Е. Кутафин, А. Е. Лунеев, А.Ф. Майдыков, В. С. Основин, М. И. Сестров и др.

В числе ученых, внесших большой вклад в теорию и практику организации правоохранительной деятельности в органах внутренних дел, можно назвать таких представителей науки, как Ю. Е. Аврутин, Р. Р. Алиуллов, В. М. Анисимков, М. В. Богданов, Д. Н. Безрядин, В. З. Веселый, С. Е. Вичин, Н. Л. Гранат, А. И. Зубков, Г. Г. Зуйков, Н. Н. Иванов, А. П. Ипакян, В. В. Караханов, В. Я. Кикоть, Л. М. Колодкин, А. М. Кононов, А. Н. Косачев, С. М. Крылов, В. Г. Кутушев, С. П. Ломтев, В. И. Макаров, В. Д. Малков, А. Х. Миндагулов, С. С. Овчинский, А. В. Ольшевский, А. Н. Роша, С. А. Старостин, В. Ф. Сухарев, Г. А. Туманов, В. С. Чернявский, Е. Ф. Яськов и многие другие.

Вместе с тем следует признать, что на организационно-правовой аспект правоохранительной проблематики повышенное внимание науки было обращено лишь в 1960–1990 гг. К настоящему времени многие теоретические,

методологические, правовые и организационные вопросы, относящиеся к проблеме эффективности правоохранительной деятельности, не получили должной научной проработки. В связи с изменением возложенных на руководителей территориальных органов МВД России на районном уровне правоохранительных функций, их сложностью и многообразием, назрела необходимость более глубокого изучения организационно-правовой проблематики, учитывающей специфику функционирования начальника органа внутренних дел на современном этапе.

Значительный вклад внесли российские исследователи в развитие теории и практики организации правоохранительной деятельности, но в то же время имеется достаточное количество фактов, свидетельствующих о наличии острых неразрешенных проблем в этой области. Этой позиции, в частности, придерживается 78,6 % респондентов, опрошенных автором в ходе социологического исследования по обозначенной проблеме.

В этой связи нельзя говорить о какой-либо завершенности научных изысканий в области создания эффективной организации правоохранительной деятельности в системе МВД России, особенно на таком важном, самом массовом ее уровне, как районный. Требуется своего решения проблема определения роли и места руководителя (начальника) территориального органа МВД России в организации правоохранительной деятельности. Необходимо исследование причин и обстоятельств, отрицательно влияющих на ее состояние и уровень. Недостаточная их проработанность с позиций теории, неопределенность путей решения имеющихся проблем в рассматриваемой сфере деятельности влечет сдерживание процессов совершенствования ее организационных, правовых и научно-методических основ. Это, в свою очередь, снижает эффективность правоохранительной деятельности в целом. Монографического исследования, всецело посвященного данной проблематике, не проводилось.

Цель и задачи исследования. *Цель* исследования состоит в том, чтобы на основе комплексного анализа нормативных правовых актов, научной литературы и иных материалов, посвященных проблеме правового, организационного и научно-методического обеспечения труда начальника территориального органа МВД России на районном уровне, выступающего главным субъектом организации правоохранительной деятельности в территориальном органе, выстроить научно-теоретическую модель этой деятельности, обосновать основные направления её совершенствования.

Для достижения данной цели были поставлены следующие *задачи*:

- выработать научные представления о сущности и содержании правоохранительной деятельности, осуществляемой территориальными органами МВД России на районном уровне, выявить правовые пробелы и противоречия в механизме организации;
- определить структуру и содержательные характеристики компетенции начальника территориальных органах МВД России, выступающего в качестве

организатора правоохранительной деятельности, и, опираясь на это, уточнить соответствующий понятийный аппарат;

– с учетом иллюстрации современного состояния научно-методического обеспечения работы территориальных органов МВД России на районном уровне определить роль начальника органа в этом процессе, продемонстрировать ее правоохранительную специфику;

– выработать меры, направленные на совершенствование правовых основ организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, включая разработку авторского проекта нормативного правового акта МВД России, посвященного данному вопросу;

– разработать комплекс мероприятий, направленных на повышение организационно-правовой компетенции начальника территориального органа МВД России на районном уровне, выступающего в качестве главного субъекта организации правоохранительной деятельности;

– осуществить поиск путей совершенствования организационных и научно-методических основ правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне в целях применения начальником современных методов организационной деятельности территориального органа и повышения эффективности труда.

Объектом исследования выступают правоотношения, складывающиеся в процессе организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Предметом исследования являются правовые, организационные и научно-методические основы деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне в области организации правоохранительной деятельности.

Гипотеза исследования заключается в предположении автора о том, что эффективность правоохранительной деятельности, осуществляемой территориальным органом МВД России на районном уровне, напрямую связана с ролью руководителя (начальника) органа, выступающего главным субъектом ее организации. Необходимо четко определить компетенцию руководителя в вопросах организации правоохранительной деятельности, что требует разработки теоретической модели соответствующего организационно-правового механизма и адекватных мер научно-методического характера.

Методология и методика исследования. Методологическую основу диссертации составил диалектический подход к исследованию проблем организации правоохранительной деятельности. В целях достоверности и полноты исследования применялись общие и специальные методы научного познания. Так, анализ заявленных проблем позволил проникнуть в их сущность, исследовать содержание. При помощи логико-юридического метода были сформулированы понятия «организация правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России», «компетенция начальника территориального органа МВД России», «научно-методическое обеспечение организации правоохранительной деятельности». Синтез

полученных в ходе исследования результатов позволил обосновать необходимость совершенствования правовой базы организации правоохранительной деятельности. Показана роль в этом процессе руководителя территориального органа МВД России. Разработан проект Наставления по организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне. Продемонстрированы полномочия начальника территориального органа, в том числе в части самостоятельного определения форм и методов организации правоохранительной деятельности, исходя из условий среды функционирования.

В процессе исследования использовались специальные методы: контент-анализ – при изучении научных публикаций; метод исследования документов – при изучении материалов инспектирования, стенограмм совещаний, докладов, относящихся к сфере организации правоохранительной деятельности, аналитических обзоров МВД России; метод прогнозирования – при определении перспектив развития организации правоохранительной деятельности. При помощи анкетирования изучалось мнение руководителей территориальных органов МВД России, сотрудников различных служб и подразделений системы МВД России относительно современного состояния правовых, организационных и научно-методических основ организации правоохранительной деятельности и необходимости их совершенствования. Применение вышеуказанных научных методов обеспечило выполнение требований комплексного подхода к диссертационному исследованию.

Нормативную основу исследования образуют: Конституция Российской Федерации; нормы российского гражданского, уголовного, уголовно-процессуального и административного законодательства; положения иных нормативных правовых актов; в качестве примера использовались нормы зарубежного законодательства, регулирующие организацию правоохраны.

Эмпирической базой исследования являются:

– результаты проведенного в 2015–2017 гг. социологического опроса среди 420 лиц руководящего состава территориальных органов МВД России, сотрудников различных служб и подразделений системы МВД России;

– результаты исследований, проведенных по рассматриваемой проблематике другими авторами, их выводы использованы для критического сопоставления и выявления существующих тенденций исследуемого явления;

– доклады, материалы инспектирования, стенограммы и протоколы совещаний, аналитические обзоры по организации правоохранительной деятельности; иные официальные аналитические документы, относящиеся к этой сфере; статистические отчеты; материалы докладов, справок главных управлений (управлений), департаментов МВД России; иная информация, характеризующая состояние работы по организации правоохранительной деятельности, – всего более 400 документов;

– материалы заседаний коллегии Министерства внутренних дел Российской Федерации, анализ ведомственных приказов и распоряжений

федерального и регионального уровней, касающихся исследуемой проблематики.

Научная новизна исследования. В диссертации предложена модель правового, организационного и научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, которая выступит в качестве связующего звена между теорией и практикой правоохранительной деятельности, осуществляемой начальником территориального органа МВД России на районном уровне и подчиненным ему аппаратом управления.

В процессе реализации цели диссертационного исследования и решения связанных с ней задач получены обладающие научной новизной результаты:

– разработаны авторские определения понятий «организация правоохранительной деятельности в территориальном органе МВД России на районном уровне», «компетенция начальника территориального органа МВД России на районном уровне», «научно-методическое обеспечение как элемент организации правоохранительной деятельности»;

– дана характеристика современного состояния правовых, организационных и научно-методических основ организации правоохранительной деятельности руководителями территориальных органов МВД России на районном уровне;

– определены и систематизированы основные особенности данной сферы деятельности начальника территориального органа и аппарата управления, а также факторы, препятствующие ее эффективному осуществлению;

– сформулированы предложения о целесообразности совершенствования действующего нормативного обеспечения организации правоохранительной деятельности путем исключения имеющихся в нем пробелов, скрытых правовых коллизий и явных противоречий, влекущих несогласованность между отдельными юридическими нормами;

– обоснована необходимость принятия единого ведомственного нормативного правового акта, позволяющего обеспечить эффективную организацию правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, повысить роль их руководителей, и, тем самым, обеспечить достижение социально значимых результатов, исходя из функций, возложенных на органы внутренних дел;

– определены направления совершенствования научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России и повышения роли руководителя как основного его организатора, разработаны предложения по формированию комплекса правовых и организационных мер, направленных на повышение его эффективности.

Указанные и другие элементы новизны диссертационного исследования позволяют сделать вывод о том, что оно вносит определенный вклад в развитие теории организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне в части формирования ее правовых, организационных и научно-методических основ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Авторское определение понятия «организация правоохранительной деятельности в территориальном органе МВД России на районном уровне», под которой понимается основанные на законах и подзаконных актах действия соответствующего руководителя и подчиненного ему аппарата управления, направленные на обеспечение упорядоченности, согласованности функционирования структурных подразделений органа и конкретных сотрудников, осуществляемые с применением правовых, организационных мер воздействия, научно-обоснованных методик с целью обеспечения правопорядка на обслуживаемой территории.

2. Компетенция начальника территориального органа МВД России на районном уровне – это правовая категория, представляющая собой юридическое выражение его функций как ключевого субъекта организации правоохранительной деятельности. Являясь частью его организационно-правового статуса, компетенция руководителя складывается из совокупности предметов ведения, полномочий, прав, обязанностей и ответственности в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел. Осуществляя комплекс прав и обязанностей, связанных с организацией и научно-методическим обеспечением правоохранительной деятельности, начальник органа обеспечивает реализацию правоохранительных функций самого территориального органа.

3. Научно-методическое обеспечение правоохранительной деятельности, осуществляемое в территориальных органах МВД России на районном уровне, – это основанный на современных научных достижениях процесс, направленный на создание оптимального комплекса информационных, методических и иных условий, необходимых для эффективного выполнения задач по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на обслуживаемой территории. Основным субъектом научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности является начальник территориального органа МВД России на районном уровне, обладающий соответствующей компетенцией.

4. Внесение изменений в организационную структуру территориального органа МВД России на районном уровне, предполагающие упразднение должностей заместителя начальника – начальника полиции и заместителя начальника (по общим вопросам) и, одновременно, введение должностей заместителей начальника органа по направлениям правоохранительной деятельности: по оперативной работе и по охране общественного порядка с сохранением должности заместителя начальника органа по следствию, позволит устранить дублирование функций, параллелизм и размытость полномочий между начальником территориального органа МВД России на районном уровне и его заместителями.

5. Процесс организации научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности территориального органа МВД России на

районном уровне включает в себя: а) сбор информации о состоянии оперативно-служебной деятельности; б) изучение полученных данных; в) выявление проблем в организации правоохранительной деятельности; г) определение задач, требующих решения путем внедрения научных достижений и соответствующих методик; д) экспериментальную проверку гипотез, предполагаемых мер и корректировку предложений по рационализации правоохранительной деятельности; е) окончательную формулировку предложений и принятие руководителем органа решения о внедрении научных достижений либо использовании положительного практического опыта; ж) применение конкретной научно обоснованной методики по тому или иному правоохранительному вопросу.

б. Авторский вариант научно-теоретической модели организации правоохранительной деятельности, проект приказа МВД России «Об утверждении Наставления по организации правоохранительной деятельности в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

Теоретическая значимость исследования заключается в том, что, *во-первых*, полученные автором результаты расширяют теоретические представления об основах организации правоохранительной деятельности начальником органа; *во-вторых*, на методологическом уровне рассмотрены вопросы, касающиеся организационно-правовых и научно-методических основ организации правоохранительной деятельности начальником территориального органа МВД России на районном уровне; *в-третьих*, автором предпринята попытка уточнить компетенции участвующих в организации правоохранительной деятельности субъектов управления, что позволило оценить роль, значение, состояние и тенденции развития процессов организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России, выработать основные направления ее совершенствования.

Практическая значимость исследования заключается:

– в формулировании комплекса предложений по совершенствованию организационно-правовых и научно-методических основ деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне, направленного на организацию правоохранительной деятельности, которые могут быть использованы при разработке нормативных правовых актов в целях повышения эффективности деятельности рассматриваемых органов;

– в выработке предложений по рационализации системы организации правоохранительной деятельности в территориальном органе МВД России;

– в определении комплекса научно обоснованных, методически и практически значимых мер, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности органов внутренних дел.

Практическое значение исследования состоит также в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут способствовать дальнейшей нормотворческой деятельности, направленной на совершенствование правоохранительных усилий органов государства.

Материалы диссертационного исследования также могут быть использованы для подготовки лекций, учебных пособий и курсов дисциплин по организации правоохранительной деятельности в рамках обучения курсантов и слушателей в образовательных организациях системы Министерства внутренних дел Российской Федерации и иных правоохранительных ведомств.

Обоснованность и достоверность полученных результатов обеспечивается системным, комплексным подходом к исследованию организационно-правового и научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне. Он базируется на использовании широкой информационной базы исследования, в том числе репрезентативных данных, полученных в ходе социологического исследования; научной логики, теоретических положений, содержащихся в трудах отечественных ученых, в том числе представителей ведомственной науки, зарубежных исследователей; анализа нормативных правовых актов, законопроектов, теоретических источников, а также конкретных примеров из правоохранительной практики, в том числе характеризующей состояние организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на кафедре организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений Федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Академия управления МВД России», где она рецензировалась и обсуждалась.

1. Основные выводы и предложения автора получили апробацию в виде его участия в работе Научно-практической конференции «Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России» (Москва, 19 мая 2016 г.); XXV Всероссийской научно-практической конференции «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» (Москва, 7 июня 2016 г.); XVIII Международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности» (Москва, 24 ноября 2016 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Москва, 9 декабря 2016 г.).

2. Материалы диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность Договорно-правового департамента МВД России, Управления внутренних дел по Восточному административному округу Главного Управления МВД России по г. Москве, Управления МВД России по г. Липецку, а также в образовательный процесс частного учреждения образовательной организации высшего образования «Институт экономики и культуры», федерального казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний».

3. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного исследования изложены в десяти опубликованных научных работах общим объемом 3,7 п. л., шесть из которых – в ведущих рецензируемых научных журналах, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Все публикации выполнены автором лично.

Структура исследования предопределяется целью и задачами работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложений.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, степень изученности проблемы; определяются объект, предмет, гипотеза, цель и задачи исследования; рассматриваются методологические и нормативные основы, научная новизна исследования, выдвигаются основные положения, выносимые на защиту; освещается теоретическая и практическая значимость, приводятся сведения об обоснованности и достоверности, апробации и внедрении результатов диссертационного исследования.

В первой главе – «Теоретические и правовые основы организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне» – исследуется современное состояние правового обеспечения и основы организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, а также дается характеристика присущих ей особенностей.

В первом параграфе – «Понятие и сущность организации правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне» – рассматриваются современные представления о сущности организации правоохранительной деятельности. Раскрываются элементы, субъекты и направления организации правоохранительной деятельности. Проанализирована содержательная сторона организаторской деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне как основного субъекта организации правоохранительной деятельности.

Организация правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне определена как вид общественных отношений и специфический по форме реализации способ совместной деятельности субъекта управления и объекта (объектов) управления в целях обеспечения нормального функционирования руководимого подразделения. Посредством этой деятельности осуществляется: а) упорядочение функционирования подразделения; б) поиск и реализация эффективных методов работы; в) постановка задач и контроль их выполнения; г) проведение повседневной работы по обучению личного состава, привитию навыков несения службы.

Содержательная сторона организаторской деятельности включает в себя следующие элементы: 1) создание социальных систем, формирование их функциональной и организационной структур; 2) правовое закрепление целей системы, структуры подразделений, предоставляемых полномочий и прочее; 3) ресурсное обеспечение: материально-техническое, финансовое, информационное, кадровое и тому подобное; 4) упорядочение процессов управления в созданной или действующей системе; 5) организационное обеспечение других функций, стадий и этапов управления; 6) разработка и внедрение в практику различных оценочных систем; 7) организация труда работников служб и подразделений.

На основе исследования большого объема научной и иной специальной литературы и сопоставления мнений иных авторов установлено, что правоохранительная деятельность не может эффективно осуществляться без организующего начала. Результатом организации правоохранительной деятельности является достижение субъектом управления определенной цели в виде создания организационных условий, необходимых для реализации правоохранительных функций, обеспечения регулирующего воздействия на ход правоохранительного процесса посредством внесения в него своевременных корректив, а также использования необходимых научно обоснованных методик.

Обобщение и критический анализ полученных результатов привели к формулированию авторского определения понятия «организация правоохранительной деятельности в территориальном органе МВД России на районном уровне», под которым понимаются, основанные на законах и подзаконных актах действия соответствующего руководителя и подчиненного ему аппарата управления, направленные на обеспечение упорядоченности, согласованности функционирования структурных подразделений и сотрудников, осуществляемые с применением правовых, организационных мер воздействия и научно-обоснованных методик с целью обеспечения социально приемлемого уровня правопорядка на обслуживаемой территории.

Во *втором параграфе* – «Организация правоохранительной деятельности как ведущая компетенция начальника территориального органа МВД России на районном уровне» – исследуется ряд проблем организационно-структурного характера, в том числе отсутствия четкого правового разграничения компетенций между начальником территориального органа МВД России и его заместителем – начальником полиции. Подчеркивается, что данное противоречие вызывает неопределенность в распределении обязанностей, что не вносит ясности в понимание пределов прав, обязанностей и ответственности указанных руководителей.

Исследуются вопросы организации оперативного управления силами и средствами территориального органа, привлекаемыми к противодействию преступности и охране общественного порядка. Обращено внимание на сложность существующих схем организации деятельности подразделений полиции, которая находится в пределах компетенции нескольких должностных лиц. Отмечено, что компетенция начальника не распространяется, например, на

организацию использования в органах внутренних дел современных информационных технологий и внедрения иных научных достижений. Начальник территориального органа МВД России на районном уровне создает необходимые организационные условия для эффективного выполнения задач и функций, возложенных на орган внутренних дел, таких как: а) выявление и раскрытие преступлений, производство дознания по уголовным делам; б) розыск лиц; в) производство по делам об административных правонарушениях и исполнение административных наказаний; г) обеспечение безопасности дорожного движения; д) государственной защиты потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров, следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц и иных важнейших направлений правоохранительной деятельности территориального органа МВД России на районном уровне.

Формулируется и детально иллюстрируется авторское понимание компетенции начальника территориального органа МВД России на районном уровне как правовой категории, представляющей собой юридическое выражение его функций в качестве субъекта организации правоохранительной деятельности. Подчеркивается, что компетенция начальника, являясь неотъемлемой частью его организационно-правового статуса, складывается из совокупности предметов ведения, полномочий, прав и обязанностей в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел, полицию.

На основе анализа нормативных правовых актов делается вывод о том, что начальник территориального органа не в полной мере наделен правомочиями, необходимыми для организации правоохранительной деятельности территориального органа МВД России. Предлагается в целях гармонизации полномочий начальника территориального органа МВД России, ориентируясь на основные направления деятельности полиции, внести некоторые организационно-структурные коррективы. Отдельные полномочия начальника органа, полагает автор, как и существующие организационные схемы, нуждаются в дополнениях и изменениях, поскольку нарушают управленческий баланс. Например, введение должности заместителя начальника органа – начальника полиции повлекло нарушение принципа единоначалия и, как следствие, затруднило управляемость в территориальном органе. Учитывая то, что компетенция заместителя начальника территориального органа МВД России на районном уровне нормативно не закреплена, есть основания полагать, что компетенция начальника полиции в части организации правоохранительной деятельности практически идентична компетенции начальника территориального органа. Автор предлагает упразднить должность заместителя начальника органа – начальника полиции с передачей его полномочий непосредственно первому лицу и одновременным введением должностей заместителей начальника органа, курирующих два важнейших направления полицейской деятельности: оперативно-розыскную работу и охрану общественного порядка с сохранением должности заместителя

начальника территориального органа по следствию. Это мнение встретило одобрение среди специалистов – его придерживаются 82,3 % респондентов, опрошенных в ходе социологического исследования.

В третьем параграфе «Роль руководителя территориального органа МВД России на районном уровне в организации научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности» – рассмотрены правовые основания и ценностные характеристики осуществления в территориальном органе научно-методического обеспечения, выступающего в качестве неотъемлемого элемента организации правоохранительной деятельности.

Научно-методическое обеспечение правоохранительной деятельности, осуществляемой территориальными органами МВД России на районном уровне, представлено автором как основанный на современных научных достижениях процесс, который направлен на создание комплекса условий, основанных на требованиях нормативных правовых актов, содержащих массив научно обоснованных информационных, методических и иных материалов, необходимых для эффективного выполнения задач по противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на обслуживаемой территории.

Ключевую роль в организации научно-методического обеспечения деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, полагает автор, играет руководитель (начальник) территориального органа как ведущий субъект организации правоохранительной деятельности в целом. Его активность и профессионализм, проявленные в этом направлении, способствуют интенсификации оперативно-служебной деятельности подчиненных, снижению трудозатрат, сокращают сроки выработки решений и принятия результативных правоохранительных мер, направленных на противодействие преступности, охрану общественного порядка и обеспечение безопасности, что, в конечном счете, позволяет повысить эффективность деятельности территориального органа.

С учетом анализа научных публикаций и статистических данных, характеризующих состояние деятельности по внедрению в территориальных органах МВД России на районном уровне научных достижений и использования положительного практического опыта, делается вывод о возможности предоставления начальникам территориальных органов и создаваемым ими экспертным структурам самостоятельно оценивать в качестве положительного практический опыт органов и подразделений системы МВД России. Позиция автора, что это может позитивно повлиять на состояние правоохранительной деятельности на местах, основана на результатах социологического исследования, в ходе которого 63,2 % респондентов поддержали такую инициативу. Представленная свобода в определении положительного опыта при схожести условий среды функционирования различных территориальных органов МВД России позволит более успешно применять его в соответствии с местной спецификой территориального органа и предназначением соответствующего подразделения.

Автором предпринята попытка выделить основные элементы научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности: 1) фундаментальные и прикладные научные исследования, которые дают характеристику социальному явлению, раскрывают его сущность и содержание; 2) основанные на научной базе и нормативно-правовом регулировании поиск и устранение правовых пробелов, коллизий и иных противоречий; 3) подготовка на основе научных знаний методических рекомендаций в виде «руководства к действию»: информационно-аналитических материалов и иного практического инструментария, позволяющего детализировать требования правовых норм и технологических подходов, касающихся непосредственной реализации правоохранительных функций территориальными органами МВД России районного уровня.

Вторая глава – «Совершенствование организации правоохранительной деятельности начальника территориального органа МВД России на районном уровне» – посвящена направлениям оптимизации процесса организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, осуществлен поиск путей совершенствования ее правовых и организационных основ, включающих научно-методическое обеспечение.

В *первом параграфе* – «Пути совершенствования правовых основ организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне» – предпринята попытка определить те направления правоохранительной деятельности, осуществляемые в территориальных органах МВД России на районном уровне, по которым основным субъектом организации непосредственно выступает начальник территориального органа, а также обозначить организационную компетенцию его заместителей. Очертив эти параметры и аргументировав их с точки зрения интересов правоохраны, можно сформировать теоретическую основу отвечающего современности нормативного правового акта, определяющего порядок организации правоохранительной деятельности в территориальном органе МВД России.

Организационная деятельность начальника органа и подчиненного ему аппарата управления должна иметь прочную правовую регламентацию, необходимо издание Наставления по организации работы территориального органа МВД России на районном уровне, это мнение высказали 74,3 % респондентов, участвовавших в опросе по указанной проблеме. Именно от правовой регламентации напрямую зависят результаты оперативно-служебной деятельности непосредственных исполнителей правоохранительных функций и степень защищенности прав и законных интересов граждан. Предлагается произвести организационно-структурную реорганизацию территориальных органов МВД России на районном уровне, необходимость которой обоснована в первой главе диссертации, целесообразность которой поддерживают 82,3 % респондентов, участвовавших в социологическом опросе.

Диссертантом выделены направления правоохраны, осуществляемые территориальными органами МВД России на районном уровне при прямом участии начальника органа, такие как организация деятельности: 1) дежурной части; 2) участковых уполномоченных полиции и инспекторов по делам несовершеннолетних; 3) подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения; 4) предварительного следствия и специализированных подразделений дознания; 5) специальных учреждений органов внутренних дел и конвойных подразделений полиции; 6) подразделений обеспечения исполнения миграционного законодательства и правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства; 7) подразделений по обеспечению общественного порядка патрульно-постовыми нарядами; 8) по профилактике, выявлению и раскрытию преступлений, розыску преступников и лиц, пропавших без вести; 9) по предупреждению, выявлению и раскрытию экономических и коррупционных преступлений; 10) по контролю за оборотом и противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров; 11) по использованию криминалистических средств и методов предупреждения, раскрытия и расследования преступлений.

Обосновывается важность рационального распределения организационной компетенции между начальником территориального органа и его заместителями по вышеназванным конкретным направлениям правоохранительной деятельности, что выводится как важнейшее условие получения ожидаемых результатов обеспечения правопорядка на обслуживаемой территории. По мнению автора, меры, направленные на корректировку действующей нормативной правовой базы, которые устанавливают соответствующую компетенцию, повысят эффективность правоохранительной деятельности, минимизируют ее издержки.

Во *втором параграфе* – «Направления оптимизации компетенции начальника территориального органа МВД России на районном уровне как субъекта организации правоохранительной деятельности» – детально рассматривается должностное положение начальника территориального органа МВД России на районном уровне, выделены его особенности.

Конкретизируя компетенцию начальника территориального органа, диссертант называет ее характеристики: а) руководитель является первым лицом – представителем государственной власти, что дает ему возможность единолично решать все вопросы, отнесенные к его компетенции на территории обслуживания; б) исключительная роль руководителя в управленческой иерархии порой не дает ему возможности непосредственного общения с рядовыми сотрудниками; ему приходится пользоваться безличными приемами и методами руководства и общения с ними; в) в ближайшем окружении руководителя органа, как правило, находятся нижестоящие руководители, хотя нельзя не учитывать фактор подчиненности его вышестоящим органам; при этом чем выше ранг нижестоящего руководителя, тем в большем личном общении он находится с первым руководителем, и наоборот; что касается

рядовых сотрудников, то общение с ними чаще осуществляется через посредников – нижестоящих руководителей; г) руководителю часто приходится выполнять функции арбитра, выступая при этом не только представителем государственной власти, но и источником ожидаемой социальной справедливости; д) действия и деятельность руководителя широко и всесторонне оцениваются его подчиненными и вышестоящими аппаратами, что служит своеобразной формой контроля снизу и сверху. Сложность и многогранность схемы служебных взаимоотношений подчеркивает необходимость дальнейшей правовой регламентации и детализации полномочий руководителя территориального органа МВД России, тем более учитывая исключительную полифункциональность правоохранительной деятельности органов внутренних дел, осуществляемой преимущественно на районном уровне системы МВД.

Анализ многочисленных нормативных правовых актов и иных документов, устанавливающих и характеризующих правовое положение начальника территориального органа, позволил автору сделать вывод о наличии сложной многоуровневой системы законодательных и иных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере внутренних дел, порядок организации управления в системе МВД России. Именно поэтому совершенствование компетенции начальника территориального органа требует комплексного, системного подхода. При этом, помимо «сугубо юридической» составляющей вопроса, необходимо учитывать природно-климатические, территориально-географические, социально-экономические, политические, криминогенные и иные факторы современности, а также долгосрочные прогнозы развития государства и общества, не замыкаясь в «ведомственной скорлупе».

Исходя из содержания правового положения руководителя территориального органа МВД России на районном уровне, автором на основе результатов социологического опроса (его мнение разделяют 73,2 % респондентов) предложено внести изменения в типовую структуру территориального органа данного уровня, утверждённую приказом МВД России от 30 апреля 2011 г. № 333 «О некоторых организационных вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России», предусмотрев должности заместителей начальника органа: 1) по оперативной работе; 2) по охране общественного порядка; 3) по расследованию преступлений, одновременно упразднив должности заместителя начальника органа – начальника полиции и его заместителей по оперативной работе и по охране общественного порядка. В свою очередь в структуре территориального отдела (отделения) полиции целесообразно предусмотреть должности заместителей начальника отдела (отделения) полиции по оперативной работе и по охране общественного порядка.

Кроме того, в целях равномерного распределения нагрузки на заместителей начальника территориального органа и рационального использования имеющегося аппарата управления п. 3 ст. 16 приказа МВД России от 5 июня 2017 г. № 355 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне», предлагается изложить в следующей редакции: «распределяет обязанности между своими заместителями; делегирует в установленном порядке часть предоставленных ему полномочий своим заместителям, руководителям (начальникам) структурных подразделений территориального органа». Таким образом будет обеспечено более рациональное распределение полномочий соответствующих руководителей по функциональному принципу и усовершенствована структура управления органом.

Обосновывается необходимость принятия единого ведомственного нормативного правового акта, позволяющего обеспечить эффективную организацию правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне, повысить роль их руководителей и обеспечить достижение социально значимых результатов исходя из функций, возложенных на органы внутренних дел, в качестве которого предлагается проект приказа МВД России «Об утверждении наставления по организации правоохранительной деятельности в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

В *третьем параграфе* – «Совершенствование правовых основ и организационных условий научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне» – рассматриваются параметры механизма выстраивания на научно-методической основе организаторской деятельности в территориальных органах МВД России, способного дать правоохранительный эффект.

Обосновывается позиция автора о том, что с помощью инновационных подходов создаются новые и усовершенствованные методики организации правоохранительной деятельности, способные существенно повысить результативность работы территориального органа, с чем, в частности, согласны 76,3 % респондентов участвовавших в социологическом исследовании.

На основе ранжирования признаков научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности диссертантом выводится, что главной задачей научно-методического обеспечения организации правоохранительной деятельности является отлаженный алгоритм труда личного состава органов внутренних дел по применению разработанных на научной основе приемов и методов предупреждения, раскрытия и расследования преступлений, охраны общественного порядка и обеспечения безопасности, осуществления оперативно-разыскной и административно-практической деятельности.

Определяется роль начальника территориального органа МВД России на районном уровне в этом процессе с учетом ее правоохранительной специфики, позволяющая выделить стадии научно-методического обеспечения деятельности органа, в числе которых: а) определение задач, требующих решения путем внедрения научных достижений и соответствующих методик; б) сбор информации о состоянии оперативно-служебной деятельности; в) изучение полученных данных; г) выявление проблем в организации правоохранительной деятельности; д) экспериментальная проверка гипотез, предполагаемых мер и корректировка предложений по рационализации правоохранительной деятельности; е) окончательная формулировка предложений и принятие руководителем органа решения о внедрении научных достижений либо использования положительного практического опыта; ж) применение конкретной научно обоснованной методики по тому или иному правоохранительному вопросу.

Выделяются критерии организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел на научно-методической основе: а) наличие собственных научно-методических разработок; б) внедрение разработок и положительного практического опыта работы других органов внутренних дел; в) минимизация затрат на организаторскую деятельность; г) степень участия органа в подготовке и использовании научно-методических разработок, д) наличие договоров с научно-исследовательскими и образовательными организациями и количество заявок на проведение исследований.

С учетом имеющегося в органах внутренних дел положительного опыта в целях его распространения и улучшения доступности к имеющимся научно-методическим разработкам в области организации правоохранительной деятельности предлагается на базе ведомственных информационно-коммуникационных систем сформировать единое информационное пространство, состоящее из разделов: а) нормативные правовые акты; б) методическая документация; в) управленческая деятельность; г) отчетность; д) справочная документация. Целесообразность подобного подхода к организации научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России поддерживают 65,7 % опрошенных респондентов.

Делается вывод о том, что для правильной оценки результатов преобразований, проводимых на научно-методической основе, необходимо соблюсти следующие условия: *во-первых*, результаты организации правоохранительной деятельности должны быть представительными (апробированы на нескольких сопоставимых между собой органах); *во-вторых*, эти результаты должны быть устойчивыми (приносить примерно одинаковый эффект при изменении условий функционирования); *в-третьих*, эффект от использования научно обоснованных методик должен быть измеряемым (необходима разработка объективных критериев оценивания).

В заключении работы подведен итог диссертационного исследования, сформулированы основные выводы и предложения, намечены возможные перспективы дальнейшего исследования проблем совершенствования правового, организационного и научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности территориальных органов МВД России на районном уровне, которые, главным образом, сводятся к следующему.

Одним из важнейших факторов повышения эффективности организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне является совершенствование ее правовых основ. Указанная цель может быть достигнута за счет принятия отвечающего требованиям законодательства и соответствующего современным реалиям ведомственного нормативного правового акта, регламентирующего в целом организаторскую компетенцию начальника территориального органа. Нормативный правовой акт распространяется на конкретные направления деятельности исходя из функционального предназначения органов внутренних дел, что в комплексе позволит устранить имеющиеся правовые пробелы, скрытые коллизии и явные внутренние противоречия.

Практическая реализация предлагаемого проекта Наставления по организации правоохранительной деятельности в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне обеспечит рациональное использование управленческих ресурсов посредством делегирования начальником органа части полномочий своим заместителям и начальникам структурных подразделений. Модернизация способов обеспечения деятельности территориального органа МВД России позволит системно и целенаправленно осуществлять общее руководство органом, не упуская из внимания ни одно из направлений правоохранительной деятельности, не смотря на перманентные условия изменений функционала органов внутренних дел.

Мероприятия правового, организационного и научно-методического характера, проводимые на основе сформулированных в диссертации предложений и рекомендаций, помогут обеспечить рациональную организацию правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России всех уровней, установить надлежащий и своевременный контроль руководителей различных рангов за всеми направлениями деятельности территориальных органов, и, как следствие, способствовать повышению эффективности всей правоохранительной деятельности в Российской Федерации.

В приложениях представлены сводные данные социологического опроса руководителей территориальных органов МВД России, сотрудников различных служб и подразделений органов внутренних дел; авторский вариант проекта ведомственного нормативного правового акта – приказа МВД России «Об утверждении Наставления по организации правоохранительной деятельности в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне».

Основные положения диссертационного исследования опубликованы в десяти научных работах общим объемом 3,7 п. л.

Научные публикации в рецензируемых изданиях, рекомендованных перечнем ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. Болдырев У. К. Руководство как функция организаторской деятельности начальника территориального органа МВД России / У. К. Болдырев // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 3 (39). – С. 105–109. – 0,35 п. л.

2. Болдырев У. К. Актуальные проблемы оценки эффективности организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне / У. К. Болдырев // Образование. Наука. Научные кадры. – 2016. – № 4. – С. 67–69. – 0,34 п. л.

3. Болдырев У. К. К вопросу об оптимизации компетенции начальника территориального органа МВД России как субъекта организации правоохранительной деятельности / У. К. Болдырев // Труды Академии управления МВД России. – 2016. – № 4 (40). – С. 101–104. – 0,38 п. л.

4. Болдырев У. К. Правоохранительная деятельность территориальных органов МВД России как объект организации / У. К. Болдырев // Аграрное и земельное право. – 2016. – № 6 (138). – С. 115–119. – 0,62 п. л.

5. Болдырев У. К. К вопросу об организации научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности полиции / У. К. Болдырев // Закон и право. – 2017. – № 2. – С. 86–88. – 0,31 п. л.

6. Болдырев У. К. Современные теоретические представления об организации правоохранительной деятельности в территориальных органах МВД России на районном уровне / У. К. Болдырев // Закон и право. – 2018. – № 4. – С. 110–113. – 0,20 п. л.

Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:

7. Болдырев У. К. Актуальные проблемы применения программно-целевой методологии в организации деятельности территориального органа МВД России на районном уровне / У. К. Болдырев // Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России: сб. статей Межвузовской науч.-практ. конф. (Москва, 19 мая 2016 г.). – М. : Спутник +, 2016. – С. 13–17. – 0,37 п. л.

8. Болдырев У. К. Актуальные проблемы информатизации труда начальника территориального органа МВД России на районном уровне по организации правоохранительной деятельности / У. К. Болдырев // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: сб. статей XXV Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 7 июня 2016 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2016. – С. 56–58. – 0,39 п. л.

9. Болдырев У. К. Совершенствование компетенции начальника территориального органа МВД России на районном уровне как субъекта организации деятельности по обеспечению общественной безопасности / У. К. Болдырев // Совершенствование деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере

обеспечения национальной безопасности: сб. статей XVIII Междунар. науч.-практ. конф. (Москва, 24 ноября 2016 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2016. – С. 54–58. – 0,36 п. л.

10. Болдырев У. К. Некоторые проблемы в организации научно-методического обеспечения правоохранительной деятельности полиции / У. К. Болдырев // Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности: сб. статей Всерос. науч.-практ. конф. (Москва, 9 декабря 2016 г.). – М. : Академия управления МВД России, 2017. – С. 13–17. – 0,38 п. л.

Болдырев Улюмджи Константинович

**НАЧАЛЬНИК ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОРГАНА МВД РОССИИ
НА РАЙОННОМ УРОВНЕ КАК ОРГАНИЗАТОР
ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ:
ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ**

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Подписано в печать: 24.05.2018 г.

Объем: 1,5 усл. п. л.

Тираж: 100 экз. Заказ № 157т

Отпечатано в отделении оперативной и полиграфической печати

Академии управления МВД России

125171, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8