

---

# ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ И ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

---

УДК 342.5

С. 89—94

## АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИХ МЕСТО В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ

**Володина К. А.**

Челябинский государственный университет  
E-mail: Xenija031196@yandex.ru

**Суханова А. А.**

Челябинский государственный университет  
E-mail: saa1908@yandex.ru

Настоящая статья посвящена комплексному изучению процессов формирования и функционирования системы органов внутренних дел Российской Федерации. В статье определено и проанализировано правовое положение органов внутренних дел в системе правоохранительных органов Российской Федерации, а также выдвинуты предложения, направленные на совершенствование правового регулирования деятельности органов внутренних дел, обеспечение и повышение ее эффективности.

Ключевые слова: органы внутренних дел, Министерство внутренних дел Российской Федерации, деятельность органов внутренних дел, правоохранительные органы, правоохранительная система.

## ACTUAL ASPECTS OF THE ORGANIZATION OF THE ACTIVITIES OF THE BODIES OF THE INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THEIR PLACE IN THE LAW ENFORCEMENT SYSTEM

**Volodina K. A.**

Chelyabinsk State University  
E-mail: Xenija031196@yandex.ru

**Sukhanova A. A.**

Chelyabinsk State University  
E-mail: saa1908@yandex.ru

This article is devoted to a comprehensive study of the processes of formation and functioning of the system of internal affairs bodies of the Russian Federation. The article defines and analyzes the legal status of internal affairs bodies in the system of law enforcement bodies of the Russian Federation, as well as proposes aimed at improving the legal regulation of the activities of internal affairs bodies, ensuring and increasing its effectiveness.

Keywords: internal affairs bodies; the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation; the activities of internal affairs bodies; law enforcement agencies; the law enforcement system.

**Введение**

На современном этапе развития Российского государства вопросы, касающиеся статуса и деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (далее — ОВД), бесспорно, имеют важное значение. Особый интерес вызывает проблема определения правового статуса ОВД как элемента правоохранительной системы Российской Федерации (далее — РФ; Россия) и его законодательного закрепления.

Актуальность выбранной темы обусловлена системообразующим положением ОВД относительно совокупности иных правоохранительных органов России. Именно от возможностей и деятельности ОВД зависит состояние законности, уровень общественной безопасности и качество соблюдения правопорядка в государстве. Также важно отметить, что деятельность ОВД затрагивает почти все сферы общественных отношений, урегулированные законодательством.

При этом в настоящее время имеется ряд проблемных вопросов, связанных с нормативным правовым регулированием деятельности ОВД в целом и отдельных подразделений, входящих в их структуру, а также ведутся дискуссии, связанные с должным порядком формирования ОВД и с необходимостью повышения эффективности деятельности ОВД.

**Материалы и методы исследования**

Объектом данного исследования являются общественные отношения, возникающие в сфере деятельности ОВД как элемента правоохранительной системы Российского государства.

Предметом проводимого исследования выступает правовое положение, особенности деятельности и место ОВД в правоохранительной системе РФ, а также нормативные положения, регламентирующие указанные вопросы.

Целью настоящего исследования является комплексное изучение процессов формирования и функционирования системы ОВД, а также определение правового положения ОВД в системе правоохранительных органов РФ и разработка на этой основе предложений, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности ОВД, обеспечение и повышение ее эффективности.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи: изучить понятие, сущность и правовые основы деятельности ОВД как субъекта правоохранительной деятельности; рассмотреть

виды и современную структуру ОВД как субъекта правоохранительной деятельности; раскрыть задачи, функции и основные направления деятельности ОВД как субъекта правоохранительной деятельности; провести ретроспективный анализ становления и развития ОВД в правоохранительной системе Российского государства; изучить взаимодействие органов внутренних дел с иными государственными и негосударственными органами правоохранительной системы; сформулировать позицию относительно места ОВД в системе правоохранительных органов РФ; определить, сформулировать и раскрыть перспективы совершенствования организации и деятельности ОВД как ведущего элемента правоохранительной системы РФ.

Теоретической основой исследования послужили работы С. С. Бородина, А. С. Глебова, С. С. Гормыко, А. А. Нечаева, С. А. Потаповой и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция РФ [1], Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» [2], Федеральные законы «О полиции» [3] и «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4], Указ Президента РФ «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» [5], Постановление Правительства РФ «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» [6], а также Приказы Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) «Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации» [7] и «Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» [8] и др.

Существенная роль в рамках нормативной правовой базы исследования отведена законодательным актам зарубежных государств, таких как Республика Беларусь [9], Республика Казахстан [10], Республика Узбекистан [11].

Методологическая основа исследования сформирована за счет использования таких методов познания, как системный, сравнительно-правовой, статистический, исторический, метод синтеза и анализа. Использование совокупности данных методов позволило достичь достоверных и обоснованных результатов исследования.

**Результаты исследования**

Основные результаты проведенного исследования могут быть сведены к следующему.

На сегодняшний день отсутствует легальное понятие ОВД, однако анализ зарубежного опыта, научной литературы, нормативных правовых актов позволяет определить ОВД РФ как возглавляемую МВД России систему органов исполнительной власти, осуществляющих правоохранительную деятельность по защите прав и свобод человека и гражданина, борьбе с преступлениями и административными правонарушениями, охране общественного порядка и обеспечению общественной и личной безопасности.

В целом, правовая основа регулирования деятельности ОВД объемна и динамична в своем развитии. Однако назвать ее совершенной не представляется допустимым. В «Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год» отмечается, что «до сих пор наблюдается неполнота нормативно-правового регулирования основных направлений оперативно-служебной деятельности, кроме того существуют правовые нормы и институты, которые препятствуют развитию правоохранительной системы в целом». При этом способы решения данных проблем не указаны. Однако имеется указание на то, что должны быть разработаны планы реализации Концепции, однако информация о программах реализации Концепции в отдельных субъектах РФ отсутствует.

Структура ОВД является достаточно сложной и основывается на двух принципах: функциональном и территориальном, исходя из которых можно определить и виды ОВД. Классификация ОВД по функциональному и территориальному признаку является формальной, так как данные признаки существуют в совокупности и их нельзя разделить, однако анализировать структуру ОВД с точки зрения дифференциации представляется более целесообразным.

В целях представления интересов МВД России в области внутренних дел работают представительства МВД России за рубежом. В настоящее время МВД России представлено более чем в 30 странах. Это говорит о том, что деятельность МВД выходит также и за пределы государственных границ.

Структура ОВД представляется достаточно разветвленной, динамичной. При этом остаются нерешенными отдельные

проблемы, связанные упразднением некоторых служб и включением их в состав МВД, а также с их выходом из состава ОВД. Данные события привели к возникновению проблем, связанных с соответствующим нормативно-правовым регулированием. Решению этих проблем стоит уделять больше внимания, так как нормативная правовая база для деятельности органов, вышедших из состава МВД (Росгвардии) и вошедших в состав МВД (Федеральная миграционная служба) до сих пор не приведена в надлежащее состояние, образуя ситуацию, при которой в первом случае отсутствует нормативная правовая основа деятельности нового органа исполнительной власти, а во втором, наоборот, структура вошла в состав МВД, а руководствуется приказами, изданными ныне не существующей службой.

ОВД осуществляют различные функции, реализуемые в рамках задач, поставленных перед ОВД: от разработки нормативных правовых актов до обеспечения безопасности граждан и правопорядка в общественных местах.

Стоит отметить, что при изучении основных направлений деятельности ОВД можно столкнуться с тем, что отдельные вопросы урегулированы в отношении полиции, а не ОВД в целом. Законодателю следует урегулировать данный вопрос путем внесения изменений в действующее законодательство или создании отдельного нормативного правового акта, посвященного деятельности ОВД, который регулировал бы и другие проблемные вопросы, касающиеся ОВД (например, понятие ОВД, назначение ОВД).

Задачи, функции и направления деятельности ОВД в целом имеют достаточное нормативное подкрепление, отражая тот факт, что ОВД действительно являются полноправным и ведущим субъектом правоохранительной деятельности. К данному выводу можно прийти в результате сравнения задач, стоящих перед правоохранительной деятельностью в целом, и задач, решаемых в своей деятельности ОВД.

Со времени образования МВД в Российской Империи подход к определению компетенции ОВД изменился. На сегодняшний день ОВД — одна из самых разветвленных и многочисленных структур исполнительной власти в Российской Федерации. Следует отметить, что ОВД находятся в процессе динамичного развития, характеризующегося существенными преобразованиями, ярким примером которых является затянувшаяся реформа МВД, начало которой было положено с принятием в 2011 году ФЗ «О полиции».

ОВД в процессе осуществления своей деятельности взаимодействуют с иными органами правоохранительной системы. Данное взаимодействие, носящее системный характер, можно подразделить на два больших направления: взаимодействие с государственными правоохранительными органами и взаимодействие с негосударственными правоохранительными органами. Разница между указанными направлениями состоит в том, что государственные правоохранительные органы осуществляют двухстороннее взаимодействие по отношению друг к другу, в отличие от негосударственных правоохранительных органов, что обусловлено субординационным характером административно-правовых отношений между ОВД и негосударственными правоохранительными органами, так как эти отношения построены на авторитарности властных волеизъявлений. Так, при реализации взаимодействия в рамках данного направления ОВД могут требовать предоставления какой-либо информации, а негосударственные правоохранительные органы таким правом по отношению к ОВД не обладают. В свою очередь взаимодействие двух государственных органов предполагает наличие взаимных прав и обязанностей по отношению друг к другу, обуславливаемое координационным характером административно-правовых отношений.

Говоря о взаимодействии ОВД с иными государственными и негосударственными правоохранительными органами, следует обратить внимание на недостаточную правовую регламентацию подобного взаимодействия, хотя в практической деятельности ОВД осуществляют непосредственное взаимодействие практически со всеми органами правоохранительной системы РФ, как с государственными (Федеральная служба судебных приставов РФ, Следственный комитет РФ и др.), так и с негосударственными (частные детективные и охранные службы).

Таким образом, существуют определенные проблемы, касающиеся правовой регламентации взаимодействия между органами правоохранительной системы, решение которых выведет взаимную работу всех органов на более высокий уровень.

Анализ взаимодействия ОВД с иными органами, осуществляющими правоохранительную деятельность, позволяет заключить, что деятельность ОВД носит ведущий характер в рамках российской правоохранительной системы.

### **Основные выводы**

На сегодняшний день, можно с уверенностью сказать, что система ОВД меняется вместе с обществом, подстраиваясь под новые общественные отношения, находя пути решения возникающих проблем, и, действительно, является ведущим элементом правоохранительной системы РФ. Так, анализируя статистику по выявлению преступлений различной направленности, можно заключить, что лидирующее положение среди иных правоохранительных органов занимает ОВД.

Одной из перспектив развития и повышения эффективности деятельности ОВД является совершенствование нормативно-правового регулирования как деятельности ОВД в целом, так и деятельности отдельных подразделений ОВД, что позволит более четко определить с законодательных, а не только с практических позиций место ОВД в системе правоохранительных органов РФ.

Существующих на сегодняшний день актов, на которых базируется деятельность ОВД, недостаточно для того, чтобы исчерпывающе определить место ОВД в системе правоохранительных органов РФ и полноценно урегулировать их организацию и деятельность.

На основе анализа законов Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Узбекистан об органах внутренних дел, а также действующего российского законодательства в рамках настоящего исследования разработан проект Федерального закона «Об органах внутренних дел Российской Федерации». Данный проект базируется, в том числе, на действующем ФЗ «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Согласно разработанному проекту ФЗ «О службе в ОВД» необходимо преобразовать в Федеральный закон «Об органах внутренних дел Российской Федерации». Изменение содержания закона, предлагаемое для внесения, значительно расширяет ФЗ «О службе в ОВД» и не относится исключительно к порядку прохождения службы в ОВД, именно поэтому требуется создание нового закона на базе старого ввиду того, что, во-первых, название закона носит более общий характер, а, следовательно, включает в себя как общие положения об органах ОВД, так и положения, касающиеся службы в ОВД. Структурно действующий закон после преобразования может выглядеть следующим образом.

Большинство норм актуального сегодня ФЗ «О службе в ОВД», за небольшим исключением, образуют второй раздел проектируемого

закона. Вводимый первый раздел содержит теоретические и практические нормы, относящиеся к ОВД, их структуре, основным направлениям деятельности и так далее.

Создание ФЗ «Об органах внутренних дел Российской Федерации» позволит решить ряд проблем, обозначенных в данной работе. Во-первых, четко обозначит статус ОВД в правоохранительной системе РФ. Во-вторых, соберет воедино полномочия Президента РФ и Правительства РФ в сфере внутренних дел. В-третьих, позволит преобразовать теоретические положения в конкретные нормы права.

Именно такой представляется одна из перспектив совершенствования организации и деятельности ОВД как ведущего элемента правоохранительной системы РФ. Безусловно, предлагаемый вариант совершенствования развития деятельности ОВД требует более глубокой проработки. Возможно, некоторые из предлагаемых норм не представляются строго необходимыми, однако основной целью разработки данного проекта в рамках настоящего исследования выступает обращение внимания на существующие проблемы и предложение возможных вариантов их решения.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31 — Ст. 4398.
2. О Правительстве Российской Федерации : федер. конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
3. О полиции : федер. закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.
4. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30 ноября 2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 49 (ч. 1). — Ст. 7020.
5. Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации : Указ Президента Российской Федерации от 01 марта 2011 г. № 248 // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 10. — Ст. 1334.
6. Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности : пост. Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 587 // Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1992. — № 8. — Ст. — 506.
7. Об утверждении Регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации : приказ МВД России от 17 октября 2013 г. № 850 // Российская газета. — 2013. — 21 ноября.
8. Об утверждении Концепции правового регулирования и юридического сопровождения деятельности Министерства внутренних дел Российской Федерации на период с 2017 по 2021 год : приказ МВД России от 09 января 2017 г. № 1 [Электронный ресурс] // Официальный сайт УВД по СЗАО ГУ МВД России по г. Москве. — URL: [https://сзао.мск.мвд.рф/Dlja\\_grazhdan/Pravovaja\\_pomoshh/documenty/prikaz-mvd-rossii-ot-9.01.2017-1-ob-utve](https://сзао.мск.мвд.рф/Dlja_grazhdan/Pravovaja_pomoshh/documenty/prikaz-mvd-rossii-ot-9.01.2017-1-ob-utve) (дата обращения: 14.09.2019).
9. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : закон Республики Беларусь 17 июля 2007 г. № 263-З [Электронный ресурс] // Народная газета. — 2007. — 23 августа. — URL: <http://protivpytok.org/zakon/ru/zakon-ob-organax>. (дата обращения: 18.09.2019).
10. Об органах внутренних дел Республики Казахстан : закон Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года № 199-V [Электронный ресурс] // Казахстанская правда. — 2014. — 25 апреля. — URL: [http://online.zakon.kz/document/?doc\\_id=31538985#pos=3;-160](http://online.zakon.kz/document/?doc_id=31538985#pos=3;-160). (дата обращения: 18.09.2019).
11. Об органах внутренних дел Республики Узбекистан : закон Республики Узбекистан от 16 сентября 2016 года № ЗРУ-407 [Электронный ресурс] // Собрание законодательства Республики Узбекистан. — 2016. — № 38. — Ст. 438. — URL: [https://nrm.uz/content?doc=474385\\_zakon\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ot\\_16\\_09\\_2016\\_g\\_n\\_zru407\\_ob\\_organah\\_vnutrennih\\_del\\_\(prinyat\\_zakonodatelnoy\\_palatoy\\_12\\_08\\_2016\\_g\\_odobren\\_senatom\\_24\\_08\\_2016\\_g\)](https://nrm.uz/content?doc=474385_zakon_respubliki_uzbekistan_ot_16_09_2016_g_n_zru407_ob_organah_vnutrennih_del_(prinyat_zakonodatelnoy_palatoy_12_08_2016_g_odobren_senatom_24_08_2016_g)) (дата обращения: 16.09.2019).

### References

1. Russian Federation. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993). Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii [Collected legislation of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398. (in Russian)
2. Russian Federation. The Federal Constitutional Law of the Russian Federation no. 2-FKZ of December 17, 1997. O Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii [On the Government of the Russian Federation] Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 1997, no. 51, art. 5712. (in Russian)
3. Russian Federation. The Federal Law of the Russian Federation no. 3-FZ of February 7, 2011. O politzii [On the police]. Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collection of legislation of the Russian Federation], 2011, no. 7, art. 900. (in Russian)

4. Russian Federation. The Federal Law of the Russian Federation no. 342-ФЗ of November 30, 2011. O sluzhbe v organakh vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii i vnesenii izmeneniy v ot del'nyye zakonodatel'nyye akty Rossiyskoy Federatsii [On service in the internal affairs bodies of the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation]. Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2011, no. 49 (part 1), art. 7020. (in Russian)

5. Russian Federation. Decree of the President of the Russian Federation no. 248 of March 01, 2011. Voprosy Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii [Issues of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Sobraniye zakonodatel'stva RF [Collected Legislation of the Russian Federation], 2011, no. 10, art. 1334. (in Russian)

6. Russian Federation. Decree of the Government of the Russian Federation no. 587 of August 14, 1992. Voprosy chastnoy detektivnoy (sysknoy) i chastnoy okhrannoy deyatelnosti [Issues of private detective (detective) and private security activities]. Sobraniye aktov Prezidenta i Pravitel'stva RF [Collection of Acts of the President and Government of the Russian Federation], 1992, no. 8, art. 506. (in Russian)

7. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 850 of October 17, 2013. Ob utverzhdenii Reglamenta Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii [On approval of the Regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation]. Rossiyskaya gazeta [Russian newspaper], 2013, November 21, no. 262. (in Russian)

8. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia no. 1 of January 9, 2017. Ob utverzhdenii Kontseptsii pravovogo regulirovaniya i yuridicheskogo soprovozhdeniya deyatelnosti Ministerstva vnutrennikh del Rossiyskoy Federatsii na period s 2017 po 2021 god [On approval of the Concept of legal regulation and legal support for the activities of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation for the period from 2017 to 2021]. Ofitsial'nyy sayt UVD po SZAO GU MVD Rossii po g. Moskve [Official website of the Internal Affairs Directorate for the North-Western Administrative District of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Moscow]. (in Russian). Available at: [https://szao.msk.mvd.rf/Dlja\\_grazhdan/Pravovaja\\_pomoshh/documents/order-Ministry\\_of\\_Internal\\_Affairs-of-Russia-dated-9.01.2017-1-ob-approve](https://szao.msk.mvd.rf/Dlja_grazhdan/Pravovaja_pomoshh/documents/order-Ministry_of_Internal_Affairs-of-Russia-dated-9.01.2017-1-ob-approve) (accessed 11.09.2019).

9. Republic of Belarus. Law of the Republic of Belarus no. 263-Z of July 17, 2007. Ob organakh vnutrennikh del Respubliki Belarus' [On the internal affairs bodies of the Republic of Belarus]. Narodnaya Gazeta, 2007, August 23, no. 166. (in Russian). Available at: <http://protivpytok.org/zakon/rb/zakon-ob-organax>. (accessed 09.18.2019).

10. Republic of Kazakhstan. Law of the Republic of Kazakhstan no. 199-V of April 23, 2014. Ob organakh vnutrennikh del Respubliki Kazakhstan [On the internal affairs bodies of the Republic of Kazakhstan]. Kazakhstanskaya Pravda, 2014, April 25, no. 80. (in Russian). Available at: [http://online.zakon.kz/document/?Doc\\_id=31538985#pos=3;-160](http://online.zakon.kz/document/?Doc_id=31538985#pos=3;-160). (accessed 09.18.2019).

11. Republic of Uzbekistan. Law of the Republic of Uzbekistan no. ZRU-407 of September 16, 2016. Ob organakh vnutrennikh del Respubliki Uzbekistan [On the internal affairs bodies of the Republic of Uzbekistan]. Collection of legislation of the Republic of Uzbekistan, 2016, no. 38, Art. 438. (in Russian). Available at: [https://nrm.uz/contentf?doc=474385\\_zakon\\_respubliki\\_uzbekistan\\_ot\\_16\\_09\\_2016\\_g\\_n\\_zru407\\_ob\\_organah\\_vnutrennih\\_del\\_\(prinyat\\_zakonodatelnoy\\_palatoy\\_12\\_08\\_2016\\_g\\_odobren\\_senatom\\_24\\_08\\_2016\\_g.\)](https://nrm.uz/contentf?doc=474385_zakon_respubliki_uzbekistan_ot_16_09_2016_g_n_zru407_ob_organah_vnutrennih_del_(prinyat_zakonodatelnoy_palatoy_12_08_2016_g_odobren_senatom_24_08_2016_g.)) (accessed 09.16.2019).

Дата поступления статьи в редакцию: 09.10.2019.  
Рецензент: канд. юрид. наук, доцент Е. А. Сабитова.