

Понятие и содержание административной деятельности полиции

Прудникова Валерия Олеговна

Юридический институт, Тихоокеанский государственный университет,
Хабаровск, Россия

Аннотация. Предметом исследования является административная деятельность полиции Российской Федерации. Основное внимание посвящено изучению зарождения, развития и прогресса понятия «административной деятельности» в качестве одного из видов государственной деятельности. В статье проведен анализ научной, учебной, справочной литературы, в котором рассмотрены точки зрения ученых разных периодов относительно толкования сущности правовой природы данного понятия. Также изучены нормы законодательства Российской Федерации, содержащие сведения об административной деятельности полиции, а также прямо или косвенно ее регулирующие. Рассмотрены характерные черты, принципы, а также основные направления деятельности. Приведены причины отсутствия широкого употребления понятия «административная деятельность полиции» и как следствие возникшие проблемы, а также пути их решения. В статье использованы такие методы, как: анализ литературы и нормативно-правовых документов, исторический, сравнительно-правовой. Основными выводами проведенного исследования являются положения о том, что административная деятельность полиции является видом государственной деятельности. Особого внимания требует теоретическое обоснование административной деятельности полиции, а также его законодательное закрепление.

Ключевые слова: органы внутренних дел, полиция, административная деятельность полиции, государственное управление, общественный порядок, общественная безопасность.

Определяя понятие и содержание административной деятельности полиции как составной части государственного управления в рассматриваемой сфере деятельности, прежде всего следует обратить внимание на смысл и значение самого термина «административная деятельность», его историческое зарождение, изучение и прогресс в нынешнее состояние.

Использование понятия «административная деятельность» можно отнести к концу 19 века. По словам Отто Майера, «Администрация - это деятельность государства для достижения своих целей». По его мнению, административное право возникло как продукт государства, но теперь стало зависимым от других полномочий транснационального, глобального и локального измерения, и в то же время не связанным с законодательной и судебной деятельностью. Наибольшее внимание и заслуги отдали ему за концептуализацию административного акта как основной формы деятельности государственного управления в правовом государстве. Концепция административного акта, предложенная Отто Майером, была принята большинством европейских государств. В своих трудах О. Майер подчеркивает, что конституционное право уходит, а административное остается. Однако, Ф. Вернер рассматривает административное право, как конкретизированное конституционное право.

Труды О. Майера нашли свое отражение в работах советских ученых-юристов, таких как С.С. Студеникина, В.А. Власова, И.И. Евтихиева. Они характеризуют административно-правовые отношения как «общественное отношение в области организации и осуществления государственного управления, в котором стороны участвуют как носители прав и обязанностей, установленных и обеспеченных административно-правовой нормой» [4]. Иначе говоря, административная деятельность возникает в результате отношений между участками, одним из которых является представитель власти, наделенным полномочиями по исполнению возложенных на него функций, исполнение которых охраняется государством. Также, И.И. Евтихий в своей диссертации «Виды и формы административной деятельности органов государственного управления» рассмотрел вопрос о сущности понятия «административной

деятельности» и дал следующее определение: «Административная деятельность – это деятельность исполнительно-распорядительных органов в форме издания актов управления и применения мер принуждения» [5].

В советское время понятие «административная деятельность» приравнивалось к понятию «государственное управление». Это объясняется тем, что управлением осуществлялось одним классом и фактически отрицалось разделение власти на ветви (законодательную, судебную, исполнительную).

Современное толкование понятия «государственное управление» отражено в п. 2 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и является следующим: «государственное управление - деятельность органов государственной власти по реализации своих полномочий в сфере социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации» [2]. Исходя из данного определения, можно сделать следующие выводы: государственное управление осуществляется всем органами государственной власти, а административная деятельность является ее составной частью. Но, государственное управление и административная деятельность не являются тождественными.

Что касается современных подходов к изучению понятийного аппарата, профессор, доктор юридических наук, советский и российский учёный-правовед, Д. Н. Бахрах характеризовал «административную деятельность» как «систематическую, непрерывную организацию, направленную на сохранение социальной системы, ее укрепление, развитие» [6].

И. А. Адмиралова - кандидат юридических наук, доцент, в своей работе «Административно-правовое обеспечение прав и свобод граждан в деятельности полиции», определяет административную деятельность в широком смысле слова как «исполнительно-распорядительную деятельность, которая осуществляется в соответствующих формах всеми без исключения органами исполнительной власти» [13].

Таким образом, административная деятельность является деятельностью исполнительных органов, направленная на обеспечение государственного управления путем наделения представителя власти полномочиями по исполнению возложенных на него функций, исполнение которых охраняется государством.

Органы внутренних дел являются государственными органами исполнительной власти, одной из задач которых является обеспечение общественного порядка и общественной безопасности. Рассмотрим административную деятельность с точки зрения деятельности ОВД РФ и в рамках их компетенции.

В советское время понятие «административная деятельность» получило широкое распространение в работе органов внутренних дел. Так, Л. Л. Попов характеризовал административную деятельность милиции как «исполнительно-распорядительная деятельность ее органов, состоящая в организации и непосредственном практическом осуществлении охраны общественного порядка и оказания содействия и помощи гражданам» [14].

Профессор, доктор юридических наук, А.П. Корнев понимал под административной деятельностью ОВД «целенаправленную, организующую, исполнительную и распорядительную деятельность, состоящую в непосредственном, повседневном, практическом осуществлении задач и функций государства в сфере внутренних дел» [7] и выделял следующие характерные черты: государственно-властный и организационный характер, подзаконность, сочетание элементов централизованного руководства с непосредственным управлением, подотчетность и подконтрольность государственным органам исполнительной власти, профилактическая направленность. Труды А.П. Корнева носят базовый характер в вопросе изучения понятийного аппарата и содержания «административной деятельности» ОВД и широко используются как фундамент для научных работ.

Российский государственный деятель, учёный-юрист, деятель органов внутренних дел, В.Я. Кикоть предложил следующее определение:

«Административная деятельность органов внутренних дел представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность по организации работы подчиненных аппаратов, служб, подразделений, их сотрудников и практическому осуществлению административно-правовыми способами, формами и методами охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью» [8].

Ю.Н. Демидов, М.В. Костенников, А.В. Куракин в своем учебнике «Административная деятельность органов внутренних дел» определяют, что «административная деятельность органов внутренних дел представляет собой самостоятельный вид деятельности органов внутренних дел, носящий властный исполнительно-распорядительный характер и заключающийся в реализации ими в пределах своей компетенции внешних административно-процедурных и административно - юрисдикционных полномочий, а также в осуществлении внутриорганизационной деятельности для обеспечения четкого функционирования подразделений органов внутренних дел» [9].

А. В. Зубач, А. Н. Кокорев сформулировали следующее определение: «административная деятельность ОВД – это подзаконная, государственно-властная, исполнительно-распорядительная деятельность, направленная на организацию и практическое решение задач и выполнение функций ОВД по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности и осуществляемая в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов» [10].

По мнению автора статьи «Теоретические подходы к определению понятия административной деятельности органов внутренних дел» Коноплева В.В. «административную деятельность ОВД целесообразно определить как урегулированную административно-правовыми нормами, исполнительно-властную, распорядительную деятельность, которая направлена, с одной стороны, на обеспечение выполнения поставленных перед органами внутренних дел правоохранительных задач по содействию реализации нормативно закрепленных прав, свобод и законных интересов физических и юридических

лиц, их охрану и защиту, охрану общественного порядка и общественной безопасности, борьбу с правонарушениями, с другой – на упорядочение внутрисистемных отношений, которые возникают по вопросам организации самой системы органов внутренних дел, обеспечение необходимых условий для ее функционирования» [12].

Стоит отметить, что полиция РФ является составной частью единой централизованной системой Министерства внутренних дел РФ. Реформа, проходившая в Министерстве внутренних дел РФ 2011 году по инициативе президента РФ Д.А. Медведева, преимущественно была направлена на повышение эффективности работы правоохранительных органов РФ, демократизацию их деятельности и улучшение имиджа. С учетом этих целей была реорганизована служба охраны общественного порядка, и основным изменений было переименование из милиции в полицию. Также, в рамках данной реформы был принят Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ (последняя редакция) (далее по тексту ФЗ «О полиции»), в связи с чем Закон РФ № 1026-1 «О милиции» от 18.04.1991 утратил свою силу [1]. В ФЗ «О полиции» отсутствует понятие «полиция», однако содержится ее прямое назначение.

Несмотря на множество современных исследований в научной, учебной, справочной литературе отсутствует единый подход к понятию и содержанию административной деятельности полиции, ее формам и методам. Также существует спорность с отнесением административной деятельности полиции к видам деятельности ОВД, направлениям деятельности ОВД, либо же функциям ОВД. Так, например, И. А. Адмиралова характеризует административную деятельность полиции как «исполнительно распорядительная, подзаконная деятельность, которая направлена на организацию полицейской работы, как во внутренней, так и во внешней среде функционирования органов полиции» [13].

В других научных работах административная деятельность является самостоятельным видом деятельности полиции, в ходе осуществления которой полиция реализует функции, в результате которых вступает в правовые

отношения с физическими и юридическими лицами «посредством применения мер нормотворческого и организационного характера, мер административного воздействия по предупреждению и пресечению правонарушений в указанных сферах и применения к нарушителям административных взысканий» [3].

Проанализировав положения ФЗ «О полиции», а также учебную и научную литературу, можно дать следующее определение: полиция является составной частью органов исполнительной власти в сфере внутренних дел, которая предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод гражданина РФ и человека, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

Проведя анализ научной, учебной и справочной литературы, можно выделить ряд характерных черт, составляющих содержание административной деятельности полиции, такие как: государственно-властный характер, подзаконность, организующий характер, подчиненность и подконтрольность, профилактическая направленность, осуществление в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, а также в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов [11].

Принципы административной деятельности полиции закреплены в Конституции РФ, Федеральном законе от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Федеральном законе «О полиции» и других законодательных актах, регламентирующих вопросы реализации административной деятельности. В зависимости от сферы воздействия выделяются три группы принципов [9]: конституционные принципы (например, ст. ст. 2, 18, 19 Конституции РФ); принципы, имеющие отношение к деятельности всех органов, обеспечивающих безопасность личности, общества и государства (содержатся в ст. 2 ФЗ «О безопасности»); отраслевые принципы (например, ст. ст. 5, 6, 7, 8, 9, 10 ФЗ «О полиции»). Также некоторые ученые выделяют такие принципы как: плановость, сочетание убеждения и принуждения, единоначалие и коллегиальность, оперативность, комплексность сил и средств, непрерывность и гибкость.

Статья 2 ФЗ «О полиции» закрепляет основные направления деятельности полиции, в том числе относящиеся к административной деятельности полиции. Среди них:

– Предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений.

Помимо ФЗ «О полиции» данное направление деятельности регулируется Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 30.12.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 28.01.2021) (далее по тексту – КоАП РФ), федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, принимаемых в соответствии с ним. Примерами могут служить: Федеральный закон «Об оружии» от 13.12.1996 N 150-ФЗ; Федеральный закон «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» от 23.02.2013 N 15-ФЗ; Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» от 19.06.2004 N 54-ФЗ; Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 N 273-ФЗ и т.д.

– Производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний.

Помимо ФЗ «О полиции» вышеуказанное направление деятельности регулируется КоАП РФ, в частности главы 25-32 КоАП РФ, в котором «определяют участников, применяемые меры и порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, а ст. 28.3 и ст. 23.3 определяют составы правонарушений, по которым сотрудники полиции имеют право составлять протокол об административном правонарушении и рассматривать данные дела» [15]. Также КоАП РФ определяет круг лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях, подведомственность административных дел, сроки их рассмотрения, права и обязанности участников административного дела, сроки и порядок обжалования и исполнения постановления и т.д.

– Обеспечение правопорядка в общественных местах.

Обеспечение правопорядка и общественной безопасности в общественных местах имеет многоуровневый характер. Так, п. «б» ст. 72 Конституции РФ гласит, что обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности относится к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов. В соответствии со ст. 132 Конституции РФ осуществление охраны общественного порядка относится также и к ведению местного самоуправления. Помимо Конституции РФ общественные отношения в сфере обеспечения безопасности регулируются Федеральным законом от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» (последняя редакция). Если рассматривать более узкие нормативные правовые акты, то среди них можно выделить: Приказ МВД России от 29.01.2008 N 80 (ред. от 12.02.2015) «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы полиции»; Приказ МВД России от 29.03.2019 N 205 «О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности»; Приказ МВД России от 15 октября 2013 года № 845 «Об утверждении инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации» и др.

– Обеспечение безопасности дорожного движения.

Данное направление административной деятельности также регулируется Конституцией РФ, КоАП РФ, ФЗ «О полиции», а также иные нормативные правовые акты, например: Приказ МВД РФ от 07.12.2000 N 1240 (ред. от 19.02.2007) «Об утверждении нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации по техническому надзору», Постановление Правительства РФ от 21.12.2019 N 1764 «О государственной регистрации транспортных средств в регистрационных подразделениях Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации», Постановление Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2020 года N 1502 «Об

утверждении Правил учета дорожно-транспортных происшествий, об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» и др.

По итогам приведенных рассуждений, касающихся понятия «административная деятельность», «административная деятельность полиции» и развития научных представлений о сущности указанной деятельности, можно сделать ряд общих выводов.

1. Административная деятельность уже в 19 веке рассматривалась как вид государственной деятельности, направленный на регулирование общественных отношений путем наделения полномочиями представителей власти специализированных органов.

2. В советское время понятие «административная деятельность» практически растворилось в понятии «государственное управление», что существенно сказалось на уровне разработки понятийного аппарата административной деятельности. В настоящее время административная деятельность является составной частью государственного управления, данные понятия не могут быть тождественными.

3. Анализ современных подходов к понятию «административная деятельность полиции» показал, что единое теоретическое определение данного термина до сих пор отсутствует. В научной, учебной, справочной литературе нет четкого разграничения, что необходимо понимать под административной деятельностью полиции, каковы ее функции, формы и методы. Зачастую предлагаемые определения крайне размыты. Возможно, это связано с расширением и усложнением правоотношений в области административной деятельности полиции.

4. Стоит отметить, что имеется необходимость в разработке теоретического определения понятия административной деятельности полиции. Это объясняется тем, что, с одной стороны административная деятельность полиции носит специфический характер, направленный на обеспечение национальной безопасности РФ. С другой стороны, при реализации данной

деятельности применяются государственные принудительные меры, в ходе которых ограничиваются права и свободы человека и гражданина, закрепленные в Конституции РФ.

5. Анализ характерных черт административного права полиции, принципов, а также изучение нормативно-правовой базы, регулирующей данную сферу, общих подходов в теории административного права к данному определению, позволяет сформулировать следующее определение: административная деятельность полиции представляет собой государственно-властную, подзаконную, подчиненную и подконтрольную деятельность указанных органов, направленную на реализацию возложенных функций по защите жизни, здоровья, прав и свобод гражданина РФ и человека, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности, которая осуществляется в административно-правовых формах с использованием административно-правовых методов, при реализации которых они (органы и их представители) в соответствии со своей компетенцией вступают в правовые отношения с гражданами, государственными и общественными организациями и их должностными лицами.

В таких нормативных правовых актах, как Конституция Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; Федеральный закон от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции», Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ, «О безопасности» содержатся основные принципы, на которых основывается деятельность административной деятельности полиции, ее характерные черты. Однако стоит подчеркнуть, что на законодательном уровне отсутствует закрепленное понятие «административной деятельности полиции», в следствие чего отсутствует широкое употребление данного термина в учебной, научной литературе, а также в правовых актах РФ.

Из-за отсутствия закрепленного понятия «административная деятельность полиции» на законодательном уровне имеется пробел в четкой систематизации ее задач, принципов и отличий от других видов деятельности ОВД. Как

следствие образуется спорность в научных подходах к отнесению административной деятельности полиции к таким категориям как «направление деятельности ОВД», «вид деятельности ОВД», «функция ОВД», а также употреблению похожих по содержанию, но не тождественных понятий, например, «государственное управление», «исполнительно-распорядительная деятельность», что приводит к формированию информационных ошибок и распространению их в массах.

В связи с вышеизложенным необходимо совершенствование действующего законодательства РФ путем разработки классификации направлений деятельности полиции, термина «административная деятельность полиции», ее функций и методов, и внесении изменений в Федеральный закон «О полиции» от 07.02.2011 № 3-ФЗ от 07.02.2011.

Литература

1. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 05.04.2013) «О полиции» [Электронный ресурс] - СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 30.09.2020).

2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс] - СПС «Консультант Плюс» (Дата обращения 30.09.2020).

3. Административная деятельность полиции. Тексты лекций для заочной формы обучения. Краснодар, 2016.

4. Студеникин, С. С. Советское административное право / С. С. Студеникин, В. А. Власов, И. И. Евтихийев. — 1. — Москва : , 1950. — 258 с.

5. Евтихийев, И. И. Виды и формы административной деятельности органов государственного управления: диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук / Евтихийев И.И. ; Московский государственный университет. — Москва, 1948. — 397 с.

6. Бахрах, Д. Н. Административное право России / Д. Н. Бахрах. — 1. — Москва : , 2000. — 198 с.

7. Коренев, А. П. Административная деятельность органов внутренних дел / А. П. Коренев. — 1. — Москва : , 1998. — 38 с.
8. Кикоть, В. Я. Административная деятельность органов внутренних дел : учеб. пособие для вузов / В. Я. Кикоть. — 1. — Москва : , 2003. — 24 с.
9. Демидов, Ю. Н. Административная деятельность органов внутренних дел / Ю. Н. Демидов, М. В. Костенников, А. В. Куракин. — 1. — Домодедово : ВИПК МВД России, 2016. — 282 с.
10. Зубач, А. В. Административная деятельность органов внутренних дел в вопросах и ответах: Учебное пособие / А. В. Зубач, А. Н. Кокорев. — 2. — Москва : «Щит-М», 2007. — 352 с.
11. Коренев, А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная / А. П. Коренев. — 2. — Москва : «Щит-М», 2017. — 362 с.
12. Коноплев, В. В. Теоретические подходы к определению понятия административной деятельности органов внутренних дел / В. В. Коноплев. — Текст : непосредственный // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. — Крым : , 2015. — С. 164-171.
13. Адмиралова И. А. Административная деятельность полиции и обеспечение прав граждан/ И. А. Адмиралова // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 60–67.
14. Попов Л. Л. Некоторые вопросы содержания и формы административной деятельности советской милиции // Тр. Высшей школы МООП РСФСР. Вып. 7. М., 1962.
15. Административно-юрисдикционная деятельность полиции. — Текст : электронный // Уральский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации : [сайт]. — URL: <https://xn--h1api9b.xn--b1aew.xn--p1ai/document/3357718>.